

Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat

Evaluation juridique de la mise en œuvre de la loi DALO dans le département de la Haute-Garonne

Juillet 2010

Daniel Tomasin, Professeur de droit privé, Directeur de l'IEJUC

Xavier Bioy, Professeur de droit public
Centre d'Études et de Recherches Constitutionnelles et Politiques

Damien Fallon, Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche
Centre d'Études et de Recherches Constitutionnelles et Politiques

Entretiens réalisés dans le cadre de cette étude :

- M. Claude DOUSSIET, Président de la Commission DALO de Haute-Garonne
- M. Michel FERNANDEZ, Chef du bureau DALO de la Préfecture de Haute-Garonne
- Mme Nicole GIRARD, Chef du bureau « Logement des populations défavorisées » de la préfecture de Haute-Garonne
- M. Stéphane CARASSOU, Adjoint au maire de Toulouse, Président de la Commission Habitat et cohésion sociale
- Mme Sabine VENIEL-LE NAVENNEC, Directrice de l'Union sociale pour l'habitat Midi-Pyrénées, Groupement Départemental de la Haute-Garonne
- M. Francis CARBONNEL, Président du Tribunal administratif de Toulouse
- M. Jean-Michel BAYLE, Président de la Chambre de l'urbanisme et de l'environnement du Tribunal administratif de Toulouse.

Éléments statistiques

a) Dossiers de la Commission de médiation

➢ *mars 2009*

Date	Total des dossiers	Précédemment ajournés	Nouvelles demandes	Recours gracieux	Recours hébergement
10 mars	64	13	51	0	1
24 mars	48	3	41	4	0

Total des dossiers	**Dont logement**	**Dont hébergement**
112	111	1

➢ *octobre 2009*

Date	Total des dossiers	Précédemment ajournés	Nouvelles demandes	Recours gracieux	Recours hébergement
6 octobre	60	3	54	3	5
20 octobre	66	5	61	0	7

Total des dossiers	**Dont logement**	**Dont hébergement**
126	114	12

➢ *Total des dossiers pour la période concernée*

Total des dossiers	**Dont logement**	**Dont hébergement**
238	225	13

b) Recours contentieux devant le Tribunal administratif

- *Décisions rendues par le* Tribunal administratif *pour la période allant du 01/12/2008 au 01/01/2010*

Total des décisions	Recours contre les décisions de la Commission	Contentieux spécifique DALO
14	5	9

- *Recours en excès de pouvoir contre les décisions de la Commission*

Contre une décision positive	Contre une décision négative	Motifs des recours		Annulations	Rejets
		Insalubrité	Menace d'expulsion		
0	5	2	3	0	5

- *Recours spécifiques DALO*

Recours hébergement	Recours logement	Motifs des recours		Injonctions	Astreintes	Rejets
		Absence d'offre	Absence d'offre adaptée			
1	8	5	3	2	2	7

I/ Institutions et services

1) La Commission de médiation

La Commission de médiation de la Haute-Garonne a été créée par arrêté préfectoral en date du 10 janvier 2008 qui en fixe la liste des membres pour une durée de trois ans.

A) composition

1) Le président

Le président de la Commission DALO a été désigné par le préfet. Il s'agit de M. Claude DOUSSIET. Son curriculum vitae, présent sur le site de la Préfecture de Haute-Garonne, précise :

« Claude Doussiet est né dans le Volvestre (à Castagnac). Il a fait ses études au lycée technique Déodat de Séverac et au lycée Pierre de Fermat. Il est diplômé de l'École Nationale des Ingénieurs des Travaux Publics de l'État. Il était, avant de prendre sa retraite en juin dernier,

directeur général adjoint de l'ANRU (Agence Nationale de la Rénovation Urbaine) dont il a été un des fondateurs auprès de Jean-Louis Borloo. Il a auparavant occupé plusieurs postes à Toulouse (CETE du sud-ouest, DRE et DDE Adjoint). Entre temps il a travaillé dans la gestion des ressources humaines du ministère de l'Équipement et été directeur départemental de l'Équipement en Tarn-et-Garonne où il a présidé la Commission d'attribution de logements du contingent préfectoral et la Commission de conciliation locative. Il y a organisé les premières assises départementales du logement social pour « bouster » leur production et a fait admettre la rénovation urbaine des quartiers Est et du centre ancien de Montauban au programme national de rénovation urbaine. »

2) Le vice-président

Lors de sa première séance, tenue le 10 janvier 2008, la Commission de médiation a élu une vice-présidente en la personne de Mme Anne POLTE, représentante de la FNARS Midi-Pyrénées. La vice-présidente a vocation à exercer les attributions du Président en cas d'empêchement de ce dernier, et cela, sur la durée du mandat.

3) Les membres

La liste actuelle de l'ensemble des membres de la Commission arrêtée par le Préfet est la suivante :

Institutions ou Structures	Membres titulaires	Membres suppléants
Préfecture	- Mme Dominique BACLE, directrice DDCS	- Mme Nicole GIRARD, chef de bureau « Logement des populations défavorisées »
Direction départementale de la cohésion sociale (ex DDE puis DDT)	- Mme Myriam RUL, chef de bureau « Traitement des difficultés locatives »	- Mme Sophie CLEMENT
Direction départementale de la cohésion sociale (ex DDASS)	- Mme Anne-Marie RIGAUX, directrice du pôle « Cohésion sociale »	- M. Philippe ESTERMANN
Conseil Général	- Pierre IZARD, Président du Conseil Général	- Christian BRUNET, Vice-président, chargé de l'urbanisme et de l'habitat

Association Départementale des Maires	- Mme Martine CROQUETTE, 9ème adjointe au maire de TOULOUSE chargée du logement. - M. Guy LAURENT, adjoint au maire de COLOMIERS, délégué à l'action sociale, solidarité, familles et animations des quartiers	- M. Stéphane CARASSOU, conseiller municipal délégué, chargé de l'office public de l'habitat. - Mme Thérèse MOIZAN, conseillère déléguée chargée des relations avec la fédération des associations columérines
Groupement Départemental HLM	- Mme Maryse PRAT	- Mme Sabine VENIEL-LE NAVENNEC, Directrice de L'Union sociale pour l'habitat Midi-Pyrénées
Chambre des Propriétaires et Copropriétaires	- M. Louis BARRERE	- Mme Christiane SANCHEZ
Confédération Nationale du Logement	- Mme. Viviane JOLIBERT	- M. Jean-Louis DILLINGER
Réseau Inter-Associatif Logement	- Mme Marie-Françoise MARRAST - M. Alain ESTOPPEY	- Mme Laurence BAYOL - Mme Christel BRULE
FNARS Midi-Pyrénées	- Mme. Anne POLTE	- M. Christian WOLF

B) Modes d'organisation

1) Le règlement intérieur

La Commission DALO de Haute-Garonne dispose d'un règlement intérieur, fruit d'un groupe de travail constitué de la Préfecture, du Conseil général, de la DDASS et de la DDEA (service DALO). Il a ensuite été soumis aux membres de la Commission pour remarques et amendements éventuels avant d'être validé en séance.
Ce règlement intérieur a pour vocation de préciser les pratiques de la Commission en intégrant les diverses évolutions de ses travaux.

Après un premier règlement adopté dès les premiers mois de fonctionnement de la Commission, il comprend actuellement un Préambule rappelant l'existence de la loi du 5 mars 2007 suivi de 11 articles.

L'article premier vise à préciser les modalités de recours du droit au logement opposable : différence entre le recours amiable devant la Commission de médiation et le recours contentieux devant le Tribunal administratif, et catégories de personnes pouvant saisir la Commission.
Les articles 2 et 3 sont relatifs respectivement à la composition et au rôle de la Commission de médiation.
L'article 4 pose les grandes lignes d'une doctrine de la Commission subdivisée en deux : pour les recours « logement » et pour les recours « hébergement ». Celle-ci peut se résumer dans le fait de laisser faire ou de s'appuyer au maximum sur les dispositifs de droit commun déjà existants.
L'article 5 est relatif au fonctionnement de la Commission : règles de convocation, de déroulement des séances, de délibération et de notification des décisions.
L'article 6 est relatif au secrétariat de la Commission dont il précise les missions.
L'article 7 précise les règles relatives à l'instruction des dossiers.
L'article 8 rappelle que la loi prévoit un rapport annuel d'activité de la Commission.
L'article 9 demande aux représentants du Préfet de rendre compte à la Commission, à chaque séance, des suites données aux décisions favorables de la Commission, que ce soit dans ou hors délais.
L'article 10 rappelle aux membres qu'ils sont tenus à une obligation de réserve.
L'article 11 est relatif à la validité du règlement intérieur. Il est prévu qu'il soit fait chaque année un bilan de la pertinence de ce règlement. À l'occasion de ce bilan, la Commission se réserve la possibilité de le modifier afin de prendre en compte les évolutions de la pratique de la Commission.

2) Existence d'une doctrine

Au fil des réunions, la Commission de médiation de la Haute-Garonne s'est forgé une véritable doctrine à laquelle elle se réfère pour juger des situations, doctrine dont le règlement intérieur ne dévoile somme toute, qu'une maigre part. Cette doctrine été ébauchée avant qu'un guide général des « Bonnes pratiques des Commissions de médiation » n'ait été adopté par un groupe de travail animé par la DGALN en juillet 2009.

Bien que dans le cadre de cette étude, l'examen des dossiers ne s'étale que sur deux mois, certains éléments sont apparus. Ces éléments sont ajustés par les membres de la Commission lors de chaque réunion, dés qu'une situation particulière leur en donne l'occasion. Ils servent de cadre objectif aux décisions de la Commission. Toutefois, l'objectivisation des critères permettant de statuer sur les dossiers n'est pas absolue. La Commission se laisse le droit d'y faire entorse au cas par cas, quand la situation revêt une importance ou des éléments particuliers.
Cette doctrine peut s'appréhender à la fois d'un point de vue général, comme étant une ligne de conduite pour l'ensemble des décisions de la Commission et d'un point de vue plus particulier,

comme des éléments objectifs propres à chaque hypothèse d'ouverture d'un recours DALO, afin de trancher le cas particulier.

a) D'un point de vue général :

- la Commission, par l'intermédiaire de la personne de son président, met un point d'honneur à s'appuyer autant que possible sur les dispositifs de droit commun déjà existants.

- Puisque le recours DALO est conçu comme un recours subsidiaire il faut que le requérant ait d'abord fait jouer les dispositifs existants : demande de logement HLM ou dépôt de dossier dans le cadre du PDALPD. Lorsqu'un requérant est inconnu des services du PDALPD, la Commission informe systématiquement les services du Conseil général et invite le requérant à déposer un dossier, si ses plafonds de revenus le permettent.
De manière générale, l'ensemble des diligences entreprises par les requérants antérieurement ou concomitamment à leur recours DALO sont prises en compte dans l'appréciation du caractère prioritaire de la demande. Ainsi, sera mal vu le requérant qui, s'étant engagé dans une Prestation Recherche Logement (PRL) ne se sera pas mobilisé et aura abandonné la procédure. À l'inverse, si le requérant est déjà pris en charge par d'autres dispositifs que le DALO, la Commission considère généralement que le recours est sans objet.

- L'appui sur les dispositifs existants se fait également au niveau de la récolte des informations nécessaires à l'instruction des dossiers. Ainsi, si certaines pièces nécessaires à l'examen du dossier n'ont pas été communiquées à la Commission DALO (comme une attestation d'hébergement par exemple) mais l'ont été à d'autres instances sociales présentes lors de la réunion, la Commission n'estime pas nécessaire d'ajourner le dossier pour complément d'information dès lors que la réalité de la situation est attestée par ailleurs. Toutefois, le président ne s'appuie sur les informations pouvant émaner d'autres services que pour autant qu'ils soient objectivement utilisables par la Commission. Ainsi, le fait que la Commission Sociale d'Examen ait déclaré une demande prioritaire ne suffit pas pour qu'elle le soit également au titre du DALO en l'absence d'une identité de critères entre les deux Commissions.
Ce problème de l'information de la Commission pour des éléments non communiqués par le requérant a pu poser problème lors de la notification de décisions défavorables. Pour se préserver d'un éventuel recours en excès de pouvoir, la Commission propose d'indiquer en substance « une absence d'éléments versés au dossier de demande » plutôt qu'une « absence d'information » de la Commission.

- L'appui sur les dispositifs existants se fait enfin au niveau de la gestion des situations portées à connaissance de la Commission. C'est ainsi que la Commission oriente dès que possible le requérant menacé d'expulsion vers la CPEL à laquelle il demande ensuite les résultats de son travail. De la même manière, la Commission peut demander l'intervention du Plan de lutte contre l'habitat indigne (PLHI) dans les hypothèses de logement indécents ou insalubres en lui indiquant de tenir la Commission informée de l'avancement de la procédure.

Afin de laisser agir les dispositifs sociaux de droit commun, la Commission se réserve le droit d'ajourner le dossier jusqu'à la Commission précédant la date butoir fixée par la loi.
De plus, lorsqu'une demande DALO émane d'un requérant déjà logé dans le parc public, la Commission exige la conjonction d'au moins deux critères DALO pour pouvoir reconnaître le caractère prioritaire de la demande. Dans le cas contraire la Commission estime que la solution relève de la gestion interne de l'organisme bailleur auquel elle envoie une lettre pour l'informer de la situation du demandeur.

➢ La Commission rappelle qu'elle est tenue par la loi et ne peut juger qu'à partir d'éléments objectifs.

- La Commission ne se reconnaît pas compétence pour se substituer à une autorité normative, quelle qu'elle soit. Ainsi, lorsqu'une demande de logement entre dans les critères DALO, aucune considération extérieure ne doit entraver la reconnaissance du caractère urgent et prioritaire de la demande.
Par exemple, bien que le président invite les requérants ne l'ayant pas encore fait à monter un dossier de demande HLM, il prend bien soin de préciser que la demande préalable de logement social n'est pas une condition légale de refus de reconnaissance du caractère urgent et prioritaire de la demande.
De la même manière, des conditions de ressources du requérant apparemment insuffisantes pour lui permettre d'assumer un logement ne doit pas faire obstacle à la reconnaissance du caractère prioritaire de la demande si les critères législatifs sont remplis.
Ne peut pas non plus faire obstacle à la reconnaissance du caractère prioritaire d'une demande d'hébergement la circonstance selon laquelle l'octroi d'une place en foyer n'est pas de la compétence du préfet mais du Conseil général.
À l'inverse, lorsqu'un jugement de tribunal revêtu de la force exécutoire indique que le conjoint du requérant à l'obligation de l'héberger, la Commission se refuse à prononcer le caractère urgent de la demande au motif que le requérant n'est pas dépourvu de logement.

- Lors de l'examen de l'insalubrité d'un logement, la Commission s'en tient au rapport du comité d'hygiène. Si ce dernier ne conclut pas que l'insalubrité est telle qu'elle met en danger la vie des occupants, elle se refuse à accorder la reconnaissance du caractère prioritaire de la demande au motif qu'elle n'a pas les compétences techniques pour apprécier la réalité de la situation. La Commission refuse de s'appuyer uniquement sur les rapports des travailleurs sociaux dont les compétences en matière d'insalubrité et l'objectivité peuvent être mis en doute par la Commission.

- Enfin, la Commission semble appliquer à la lettre les directives de la loi en appréciant de manière conjointe l'urgence et le caractère prioritaire de la demande. En effet, toute demande urgente est reconnue prioritaire et toute demande prioritaire est nécessairement urgente, à partir du moment où les critères DALO sont remplis. C'est pourquoi la Commission refuse de reconnaître comme prioritaire la demande de logement d'un requérant se disant menacé d'expulsion en l'absence de jugement l'enjoignant effectivement.

Remarque : cette appréciation conjointe de l'urgence et du caractère prioritaire de la demande par la Commission laisse en suspend la question de la dissociation de l'appréciation de ces deux critères par le juge administratif à l'occasion d'un recours contentieux contre la décision de la Commission.

➢ La Commission a formellement prévu la possibilité d'un recours gracieux dans les deux mois à l'encontre de ses décisions.

- La Commission admet de réexaminer une situation qu'elle a déjà tranchée, même en l'absence d'éléments nouveaux, si la demande lui parvient dans les deux mois après la notification de la décision. Cette position est conforme au cadre commun du recours gracieux tel que posé par la loi DCRA du 12 avril 2000. L'existence de ce recours gracieux devant la Commission (qui est déjà un organe de conciliation) l'amène parfois à prendre une décision défavorable à l'encontre de certains requérants dans l'unique but de provoquer une réaction de leur part. Plutôt que d'ajourner le dossier afin d'attendre encore des compléments d'informations, la Commission espère que la notification d'une décision défavorable amènera les requérants à préciser leur situation.

b) D'un point de vue particulier

La détermination de règles générales par la Commission l'a conduite naturellement à préciser certaines conditions propres à chacune des situations prévues par la loi.

Demandeurs dépourvu de logement

Lorsque le demandeur est hébergé chez un tiers, la Commission demande systématiquement (sauf cas particulier) un certificat de l'hébergeant pour apprécier la situation du demandeur. Ainsi, un fils hébergé dans de bonnes conditions chez sa mère depuis déjà une dizaine d'années ne se verra pas reconnaître le caractère urgent de sa demande.
La Commission apprécie en outre la situation financière du demandeur : ci celui-ci a les moyens financiers de se loger par ses propres moyens, la demande est rejetée au motif que la Commission n'a pas à se substituer au manque de diligence du requérant.

Demandeur se plaignant de l'insalubrité :

La Commission demande des éléments objectifs lui permettant de juger de l'insalubrité et du risque que celle-ci fait courir sur la santé des requérants. Pour ce faire, elle ne s'en tient pas aux rapports des travailleurs sociaux mais exige un compte rendu précis du Service Communal d'Hygiène et de Sécurité. La simple reconnaissance d'éléments d'insalubrité ne suffit pas, encore faut-il que le service se prononce sur la dangerosité de l'insalubrité pour la vie des requérants. De plus, en cas d'insalubrité avérée, le président de la Commission envoie une lettre au préfet lui demandant de mettre en demeure le propriétaire de se conformer à la législation et de faire les travaux nécessaires pour rendre les locaux habitables.

Demandeurs menacés d'expulsion :

La Commission refuse systématiquement de reconnaître le caractère prioritaire de la demande en cas d'absence de jugement prononçant l'expulsion. En revanche, la présence d'un jugement d'expulsion ne conduit pas systématiquement à la reconnaissance du caractère prioritaire de la demande. Il en va ainsi si le requérant est déjà pris en charge par d'autres structures, ou si la réalité de la situation ne permet pas de la regarder comme urgente : absence de bail ou de jugement d'expulsion joint au dossier ou refus entre temps d'une proposition de logement pour des motifs non compatibles avec la situation d'urgence alléguée. Cette position semble conforme aux solutions retenues par le tribunal administratif.

3) Fréquence des réunions

Après avoir initialement prévu une réunion toutes les trois semaines, la Commission se réunit actuellement une fois tous les quinze jours en moyenne sauf mois d'août. Le délai moyen de traitement des dossiers tourne actuellement aux environs de 4 mois.

4) Existence de préCommissions

Afin de préparer le passage en Commission, les différents services intervenant dans l'instruction des dossiers (DDASS, DDE, Préfecture) ont pris l'habitude de se réunir en une « plate-forme interservices ». Cette réunion à pour objet de donner un préavis technique sur chaque dossier présenté en Commission. La synthèse de la plateforme est très succinct. Ces avis sont très généralement suivis par la Commission mais pas de manière systématique.
Depuis la mise en place de la DDCS, les mêmes personnes concernées continuent de se réunir avant chaque Commission.
L'avis de la plate-forme est transmis au président ainsi qu'au vice-président de la Commission.

C) Relations extérieures de la Commission

- Dans les hypothèses de demandes DALO par des requérants déjà logés dans le parc public, se plaignant de logements insalubres ou indignes, d'expulsion imminente, de suroccupation ou de handicap non pris en compte par le bailleur, la Commission prend généralement l'avis préalable de bailleur social avant de se prononcer. Le but est de trouver une solution interne à l'organisme, sans que la Commission n'ait à statuer sur la demande.

- La Commission travaille en partenariat avec le Service communal d'hygiène et de sécurité pour les problèmes d'insalubrité. Le préfet est en outre systématiquement informé des problèmes d'insalubrité dans l'optique d'une mise en demeure du propriétaire de se conformer à la législation en vigueur.

- Elle s'intéresse également au travail fourni par la Commission sociale d'examen siégeant au Conseil général dans le cadre du PDALPD.

2) Le secrétariat de la Commission

A) Composition

Le secrétariat de la Commission est aujourd'hui institué au sein de la DDCS, dans le service « Politiques sociales du logement », lui-même faisant partie du pôle « cohésion sociale » de la direction.

À l'origine, il comprenait : un chef d'unité, une secrétaire et un adjoint, soit trois équivalents temps plein. En juillet 2008, après demande adressée au ministère, deux intérimaires ont été embauchés.
Aujourd'hui le service comprend quatre personnes et un chef de bureau (M. FERNANDEZ). Il se réserve l'appui ponctuel de vacataires, notamment pour opérer les saisies sur le logiciel « Com DALO » mis en place par la DGALN. Du fait du retard pris dans la saisie, le secrétariat continue encore de travailler sur son propre logiciel.

B) Rôle

Le secrétariat de la Commission dispose d'un double rôle. Il s'occupe de l'instruction des dossiers ainsi que des notifications des décisions de la Commission. Il est également en charge du suivi du contentieux à l'encontre des décisions de la Commission. Le contentieux spécifique DALO quant à lui est suivi par un autre bureau du service « Politiques sociales du logement ». Il s'agit du bureau « Logement des populations défavorisées », géré par Mme GIRARD, par ailleurs membre de la Commission.

1) Réception des dossiers

C'est le secrétariat qui réceptionne les dossiers et en accuse réception dès que le dossier comprend l'ensemble des pièces permettant de vérifier la recevabilité de la requête : pièce d'identité valide, régularité du séjour sur le territoire pour les étrangers en recours logement, notification des ressources et le motif du recours. Le dossier doit en outre être daté et signé. En l'absence de ces éléments, le secrétariat demandera au requérant l'envoi des pièces complémentaires afin de pouvoir délivrer l'accusé de réception.

2) Instruction des dossiers

L'instruction des dossiers est également l'œuvre du secrétariat de la Commission. À cet égard, le secrétariat fait appel autant que de besoin aux différents services ou organismes pouvant permettre l'analyse de la situation du demandeur. : Conseil général (secrétariat du PDALPD), organismes HLM, Service communal d'hygiène et de sécurité de Toulouse, le service des expulsions de la préfecture (Commission de prévention des expulsions locatives), etc. ...

Lorsque le secrétariat délivre l'accusé de réception, il se peut que le dossier, bien que recevable, ne comprenne pas toutes les pièces permettant à la Commission de statuer : absence de bail précisant la superficie du logement actuel, absence de certificat de l'hébergeant… Le secrétariat (généralement par lettre recommandée, mais également par téléphone) demande les pièces complémentaires au requérant. Si celles-ci ne sont pas fournies, le dossier pourra passer en Commission, mais sera en général ajourné, faute d'éléments suffisants pour statuer.

À cet égard, le secrétariat redoute l'entrée en vigueur au 24 octobre 2010 du nouveau décret (décret n° 2010-398 du 22 avril 2010) prévoyant que l'accusé de réception soit délivré à réception du dossier et non plus après examen de sa recevabilité. La crainte est celle d'un allongement de la durée d'instruction et donc d'un risque de dépassement du délai de 6 mois.

II/ Saisine de la Commission

1) Information des publics concernés

La commission milite pour une information importante des publics concernés et déplore le manque de moyens mis en œuvre à cet effet. La simple existence d'une brochure d'information éditée par le ministère en septembre 2009 intitulée « Droit au logement Mode d'emploi » ne permet en effet pas de toucher les personnes susceptibles de pouvoir bénéficier du DALO. Il faudrait d'avantage d'informations directement sur le terrain (affichages par exemple).

Certains organismes HLM (Promologis) indiquent l'existence de la loi DALO ainsi que les coordonnées postales de la Commission, lors de l'attestation d'enregistrement d'une demande de logement locatif social. De la même manière, il arrive que lors d'un avis défavorable de la Commission sociale d'examen du Conseil général dans le cadre du PDALPD, celle-ci précise sur le courrier notifiant le refus la possibilité de déposer un dossier DALO, ainsi que l'adresse administrative de la Commission.

2) Assistance du demandeur

En avril 2008, cinq associations ont été agrées par la Préfecture dans le cadre du DALO.

- L'Union nationale des associations familiales (UDAF)
- Le Comité de coordination pour la promotion et la solidarité des communautés en difficulté Migrants/Tsiganes (CCPS)
- L'Union chrétienne de jeunes gens (UCJG) Robert Monnier
- La Confédération syndicale des familles (CSF)
- Habitat Humanisme
- La Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie (CLCV)

L'une d'entre elles s'est retirée et une nouvelle a demandé un agrément (Le Secours catholique).

En pratique, les associations agréées se sont très peu investies (10 à 15 contacts seulement depuis avril 2008 pour l'ensemble des associations). Le Secours catholique de Haute-Garonne, qui travaille avec des collectifs de mal logés, a déposé une demande d'agrément en 2010.
Ce sont d'avantage ces collectifs ou des associations spécialisées dans le logement qui sont les plus actifs (DAL, Enfants de Don Quichotte…). Ils assistent régulièrement des demandeurs en les accompagnant à la Préfecture (le secrétariat recevant les requérants qui le souhaitent, sans rendez-vous, le mercredi matin) ou en organisant des permanences. Ainsi, le DAL organise une permanence par semaine afin de répondre aux questions des demandeurs même si en pratique il ne renseigne pas uniquement sur le DALO.
Si les associations agrées à l'origine ne semblent pas s'être particulièrement investie dans le champ du DALO, le secours catholique mène quant à lui un véritable travail de terrain. De décembre 2008 à fin mai 2009, ce sont ainsi 130 personnes qui ont été reçues par l'association, dont 103 qui ont fait l'objet d'un suivi particulier. Sur ces 103 personnes, 37 ont effectivement déposé un dossier logement et 9 un dossier hébergement. Le peu de dossiers concrets s'explique en partie par la difficulté du travail de terrain et la situation particulièrement précaire des publics concernés.

3) Notion de dossier exploitable

Le dossier liste une série de pièces à joindre et précise que le requérant peut également joindre toute pièce jugée utile. Charge à lui de récapituler la liste des pièces fournies dans une annexe jointe au dossier.

Les différents documents demandés sont (en fonction de la situation du requérant) :

- Une photocopie de la carte d'identité (recto/verso) ou de la carte de séjour valide
- Les ressources du foyer (relevés CAF, bulletins de salaire, Assédic, dernier avis d'imposition)
- Les attestations des organismes sollicités pour un logement
- La carte d'invalidité
- Un bail mentionnant la superficie et le montant du loyer du logement actuel
- Une attestation de l'hébergeant mentionnant la date de début de l'hébergement, le type de logement et sa superficie ainsi que le nombre total d'occupants
- Toute attestation utile (congé pour vente, mise en demeure ou jugement d'expulsion).
- Le nom de l'accompagnateur social le cas échéant
- Un constat de l'insalubrité du logement ou un document réalisé par tout organisme habilité (huissier, opérateur habilité…) ou par l'administration (DDASS, service communal d'hygiène et de santé, mairie).
- La fiche jointe (le formulaire de recours) complétée, avec invitation à la remplir avec un travailleur social
- Une lettre mentionnant la situation du demandeur
- Un numéro de téléphone permettant d'être joint facilement

Le secrétariat de la Commission n'hésite pas à renvoyer un courrier ou à téléphoner pour demander un complément de pièces.

Le dossier sera considéré comme *recevable* quand le secrétariat aura à sa disposition : une pièce d'identité valide, une attestation de régularité du séjour sur le territoire pour les étrangers, une notification des ressources ainsi que le motif du recours. Le dossier devra en outre être daté et signé.

En revanche, il ne sera *exploitable* que lorsque seront présents les éléments permettant d'apprécier concrètement le caractère prioritaire de la demande. Ils dépendent en pratique du motif de recours.

Lors de leur passage en Commission, les dossiers ne présentant pas les documents permettant l'appréciation concrète de la situation de requérant seront ajournés dans l'attente d'informations complémentaires : attestation de l'hébergeant, bail mentionnant la superficie du logement actuel, vérification de la validité du numéro unique, rapport du PLHI… La Commission se réserve également le droit de demander au requérant les motifs de refus des propositions de logement ayant déjà pu être faites.

4) Délivrance de l'accusé de réception

Dès que le dossier est recevable, le secrétariat de la Commission de médiation renvoie un accusé de réception mentionnant :

- la date de l'introduction du recours
- le numéro d'enregistrement du dossier
- le jour exact du terme d'expiration du délai de 6 mois dans lequel la Commission doit statuer sur la demande
- le principe du refus implicite en cas de silence gardé pendant 6 mois
- en cas de rejet du recours : la possibilité soit de formuler un nouveau recours, soit de se pourvoir devant le tribunal administratif contre la décision de la Commission, dans un délai de deux mois après intervention de la décision.

III Instruction de la demande

1) Modalités de transmission et de recueil des informations

Le secrétariat fait appel autant que de besoin aux différents services ou organismes pouvant permettre l'analyse de la situation du demandeur. : Conseil général (secrétariat du PDALPD), organismes HLM, Service communal d'hygiène et de sécurité (SCHS) de Toulouse, le service des expulsions de la préfecture (Commission de prévention des expulsions locatives), etc. ...
Les organismes HLM sont contactés afin de connaître les motifs de refus éventuels d'un requérant, ou pour savoir si son relogement est effectif.

La préfecture peut être sollicitée pour des précisions sur la situation administrative d'un étranger. Ces compléments d'information sont généralement demandés par mails (imprimés puis joints au dossier) ou par téléphone (et versés au dossier).

2) Modalités d'instruction

Afin de préparer le passage en Commission, les différents services intervenant dans l'instruction des dossiers (DDASS, DDE, Préfecture) ont pris l'habitude de se réunir en une « plate-forme interservices ». Cette réunion à pour objet de donner un préavis technique sur chaque dossier présenté en Commission. La synthèse de la plateforme est très succinct. Ces avis sont très généralement suivis mais pas de manière systématique.
Depuis la mise en place de la DDCS, les mêmes personnes concernées continuent de se réunir avant chaque Commission.
L'avis de la plate-forme est transmis au président ainsi qu'au vice-président de la Commission 48H avant la tenue de la Commission.

Le service instructeur élabore une « feuille de route » distribuée à chacun des membres de la commission lors de la séance. Elle comprend, outre le nom et le prénom de chaque personne, un résumé de la situation du demandeur.

IV Délibération sur la demande

L'ordre du jour de la Commission est généralement le suivant :

- Vérification que le quorum est atteint
- Approbation du Procès verbal de la Commission précédente
- Point sur les relogements effectifs ainsi que sur le contentieux éventuel
- Examen des dossiers précédemment ajournés : logement puis hébergement
- Examen des nouveaux dossiers : logement puis hébergement
- Conclusion générale

Le service instructeur est présent lors de la délibération de la Commission. C'est lui qui veille au bon déroulement de la feuille de route.

Le vote se fait à main levée, sachant que les hypothèses où le vote est formel sont très rares (le président dispose alors d'une voie prépondérante en cas de partage égal des voies). Il se forme en général un certain consensus entre les membres à l'occasion de la discussion sur chaque cas.

Lors du passage en Commission, les dossiers ne sont pas anonymés. Cette condition est jugée indispensable par le président à la fois pour pouvoir juger de l'éventuelle mauvaise foi du demandeur et pour une meilleure prise en compte de leurs spécificités, certains dossiers étant déjà connus par ailleurs de certains membres de la commission (notamment dans le cadre de la CSE).

V Appréciation de la situation personnelle du demandeur

A) Recours « logement »

1) Régularité de la présence sur le territoire

Pour les recours « logement », il faut justifier d'un titre de séjour, ou d'une carte de résident 2009-2010. À ce titre, le secrétariat communique par courriel avec les services concernés de la préfecture, en cas de doute sur la situation administrative d'un requérant.

Pour les recours « hébergement » en revanche, aucun justificatif n'est demandé : ni carte d'identité, ni titre de séjour.

Ces conditions de régularité posent problème à la Commission dans l'hypothèse où une personne en situation régulière est en demande de regroupement familial avec des personnes se trouvant en situation irrégulière sur le territoire. En effet, certains membres de la Commission DALO insistent pour attribuer un grand logement au requérant afin qu'il puisse accueillir ultérieurement sa famille dans des conditions décentes.

Afin de déterminer la superficie du logement à attribuer dans ce cas, la Commission DALO raisonne généralement au cas par cas, en fonction des particularités propres à chaque affaire.

Sur ce point pourtant, la position des organismes HLM est claire : une personne en situation régulière a capacité à signer un bail en son nom. Sa situation s'apprécie au moment où la Commission s'est prononcée sur la demande. Lorsqu'un requérant est en situation de demande de regroupement familial, il est considéré comme étant célibataire : c'est une personne seule. Il lui sera donc attribué un studio ou un T1, mais en aucun cas un T4. De plus, outre l'incompréhension des familles en attente de grands logements, une personne seule en situation de demande de logement social n'aura en général pas les moyens financiers d'assumer le coût d'un tel loyer (en l'absence d'APL suffisante).
En revanche, si la situation familiale évolue par la suite, il pourra formuler une demande de mutation pour suroccupation auprès de l'office HLM.
En pratique, le fait de disposer d'un logement assez grand pour accueillir sa famille étant une condition d'attribution du regroupement familial, il y a peu de chances pour que ce dernier aboutisse.
La situation administrative du requérant est alors partagée entre la Direction des libertés qui accorde ou non le regroupement, la législation HLM qui conduit à refuser le logement si le séjour est irrégulier et les dispositions DALO qui plaideraient pour l'octroi d'un logement adapté.

2) Prise en compte des démarches précédemment effectuées

L'ensemble des diligences entreprises par les requérants antérieurement ou concomitamment à leur recours DALO sont prises en compte dans l'appréciation du caractère prioritaire de la demande. Ainsi, sera mal vu le requérant qui, s'étant engagé dans une Prestation Recherche Logement (PRL) ne se sera pas mobilisé et aura abandonné la procédure. À l'inverse, si le requérant est déjà pris en charge par d'autres dispositifs que le DALO, la Commission considère généralement que le recours est sans objet.
De la même manière, la Commission apprécie la mobilisation du requérant auprès des organismes HLM. Si une demande de logement social n'est pas une condition nécessaire pour la reconnaissance du caractère prioritaire de la demande, il est préférable d'avoir démontré auprès de la Commission sa volonté de se loger. À cet égard, le président de la Commission a décidé de préciser, lors de la notification d'une décision favorable pour un requérant n'ayant fait aucune demande de logement social, l'invitation à déposer un dossier auprès des organismes HLM.

3) Appréciation de la bonne foi

La Commission apprécie la bonne foi du demandeur, notamment au regard d'éventuels refus de propositions de logement antérieurement à l'introduction d'un recours DALO. Ainsi, le refus d'une proposition adaptée d'un organisme HLM sera de nature à faire obstacle à la reconnaissance du caractère prioritaire de la demande (cf. infra).
En revanche, lorsque la Commission considère qu'il n'existe aucun critère DALO, l'éventuelle bonne foi du demandeur ne rentre pas en ligne de compte. Le Tribunal administratif raisonne de manière analogue (req. n°0805357, 18 juin 2009, M. et Mme M.).

4) Fait de ne pas pouvoir accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant par ses propres moyens (art. L. 301-1 CCH).

D'un point de vue général, la Commission considère que la difficulté de se maintenir dans les lieux n'est pas une condition de reconnaissance du caractère prioritaire de la demande. Elle ne le devient qu'en présence d'un jugement d'expulsion. De la même manière, lorsque qu'un requérant dispose de ressources suffisantes pour se loger par ses propres moyens, la Commission rejette la demande au motif qu'elle n'a pas à se substituer au manque de diligence du requérant.

B) Parcours « hébergement »

1) Régularité de la présence sur le territoire ?

Pour les recours « hébergement », aucun justificatif n'est demandé : ni carte d'identité, ni titre de séjour. En revanche, il arrive dans certains cas que le Président de la Commission demande au Préfet de la Haute-Garonne des précisions sur la situation administrative du requérant avant de se prononcer.

2) Prise en compte des démarches précédemment effectuées

Aucun dossier étudié ne permet de se prononcer formellement sur ce point.

VI - Appréciation des conditions de logement du demandeur

Remarques sur la numérotation des dossiers par la Préfecture de Haute-Garonne :

Au 1er janvier 2008, la numérotation des dossiers de la Commission de médiation a commencé à 1, et s'est effectuée de façon continue. En 2009, la question s'est posée de savoir s'il fallait poursuivre la numérotation continue ou reprendre la numérotation au début. Alors que la première option a tout d'abord été celle choisie, c'est la seconde qui a finalement prévalu suite aux indications de l'administration centrale. Certains dossiers ont alors un double numéro. Par exemple : 1050 (numérotation continue) ou 2009-35 (numérotation pour l'année 2009).

1) Le délai anormalement long

Lors de l'appréciation du délai anormalement long, la Commission apprécie la bonne foi du demandeur. Ainsi, un requérant ayant refusé une offre adaptée de logement social avant de déposer un dossier DALO se verra refuser la qualification de prioritaire. En effet, en cas de refus d'une proposition adaptée, pour simples convenances personnelles, la personne ne se trouve plus en situation de « d.a.l. » en raison de la proposition effectivement faite.
Le délai anormalement long en Haute-Garonne a été fixé par arrêté préfectoral à 36 mois. Auparavant plus court (13 mois), il a été relevé sur demande des organismes HLM en raison du délai moyen d'attribution d'un logement social dans le département qui est approximativement de 3 ans et demi (soit 42 mois).

---

a) avis favorables

2009-489 : requérante vivant avec ses trois enfants dans le parc privé. Ne pouvant plus assurer le paiement des loyers, elle a posé plusieurs demandes de logements sociaux. Elle a également fait l'objet d'un jugement d'expulsion. Elle n'a aucune réponse des bailleurs sociaux depuis 6 ans.

771 – Avis favorable pour une requérante vivant seule n'ayant reçu aucune proposition de logement social depuis 6 ans. Elle a introduit un recours DALO le 23 septembre 2008 au motif que son logement était inadapté à sa situation (trop grand + handicap). Le recours a été rejeté le 3 février 2009 au motif d'une absence de critères DALO. Le président de la Commission a décidé de repasser le dossier en Commission début mars sur la base du délai anormalement long. Après

ajournement afin de consulter la DGALN, son dossier a finalement été reconnu prioritaire au titre du « d.a.l. » le 24 mars 2009.
866- Avis favorable pour une requérante handicapée, sans emploi, de nationalité marocaine détentrice d'une carte de séjour temporaire ayant déposée une demande de logement social en 2002 et saisi la Commission le 20 octobre 2008.

931 – Avis favorable pour une requérante, titulaire d'un titre de séjour, vivant avec ses 4 enfants dans un T4, sans emploi, ayant déposé une demande de logement social en 2006 et saisi la Commission le 18 novembre 2008.

2009-401 : requérante retraitée, vivant seule dans un appartement de 24m^2, qu'elle considère comme trop petit (il comporte une seule pièce) et insalubre (pas de cuisine, fenêtre unique, fuite d'eau permanente, humidité, mal isolé, affaiblissement du plafond et de la toiture). Demande de logement locatif social depuis 2003 restée sans réponse. Inspection du Service communal de l'hygiène et de santé en cours. Saisine de la Commission DALO le 26 août 2009. Son dossier a été reconnu prioritaire au titre du « d.a.l » le 20 octobre 2009 pour un relogement.

2009-516 : requérante divorcée vivant seule dans un studio situé dans une maison, qu'elle considère comme insalubre (chute du plâtre du plafond, infiltration d'eau, moisissure, absence de chauffage, logement très humide). Insalubrité attestée par le Service communal de l'hygiène et de santé le 17 août 2009 (installation électrique dangereuse, non fonctionnement de la chaudière mixte, plafond dégradé à cause des infiltrations d'eau). Mise en demeure du propriétaire par le Service communal de l'hygiène et de santé. Trois demandes de logement locatif social depuis novembre 2005. Aucune proposition adaptée n'a été formulée. Saisine de la Commission DALO le 18 mars 2009. Son dossier a été reconnu prioritaire au titre du dal le 20 octobre 2009 pour un relogement.

b) avis défavorables

En général, l'avis de la Commission sera défavorable en cas de mauvaise foi du demandeur.

1050 (2009-35) : recours d'une requérante au motif d'une difficulté à se maintenir dans les lieux du fait d'un loyer trop cher et d'un logement inadapté à son handicap. Après examen du dossier, il s'est avéré qu'elle a refusé un logement T3 à Blagnac (pour elle et ses trois enfants), logement jugé par la requérante inadapté à ses besoins. Dans une lettre adressée à la Commission elle explique que c'est, non pour des raisons pratiques mais par convenance personnelle (plaque électrique à la place du gaz, maison orientée côté route). Après précision demandée à l'OPHLM, elle aurait expliqué que le refus était motivé par le fait que la cuisine était trop petite pour faire des frites. La Commission du 10 mars a donné un avis défavorable, notifié le 24 mars.
La requérante a formé un recours gracieux le 8 juillet 2009, soit au delà du délai de deux mois prévu par la Commission. En conséquence de quoi le recours a été rejeté.

1068 (2009-63) : recours DALO au motif d'une difficulté à se maintenir dans les lieux du fait d'un loyer trop cher, d'un logement inadapté (T3 pour 5 personnes) et d'une absence de proposition dans un délai anormalement long. Le requérant a refusé un logement T5 proposé par un OPHLM au motif que le quartier ne lui convenait pas et qu'il aurait préféré un pavillon plutôt qu'un appartement. Rejet de la demande par la Commission au motif que les raisons du refus son incompatibles avec la situation d'urgence prétendue.

2009-549 : requérant hébergé dans des foyers d'urgence ou parfois chez des personnes voire même dehors. Demande de logement locatif social en juin 2006. La Société HLM Patrimoine Languedocienne fait une proposition de logement d'un T1 au requérant qu'il refuse. Saisine de la Commission DALO le 12 février 2009. Le 15 décembre 2009, son dossier n'a pas été considéré comme prioritaire, le requérant n'ayant pas transmis à la Commission les motifs du refus de la proposition par l'OPAC.

2) Demandeur dépourvu de logement

La demande est reconnue prioritaire dès lors que le requérant est dépourvu de logement et qu'il est dans l'incapacité de se loger par ses propres moyens (ressources financières insuffisantes). Le caractère prioritaire peut être reconnu même si le requérant est actuellement hébergé chez de la famille ou chez des amis. Toutefois, la Commission cherche à éviter les demandes qui rentrent dans l'obligation de solidarité familiale. Ainsi, des enfants vivant depuis toujours chez leurs parents se verront généralement refuser le caractère prioritaire. À cet égard, le secrétariat de la Commission interroge à la fois les parents et les enfants pour éviter les demandes faites par les parents souhaitant se « débarrasser » de leurs enfants majeurs.
Si les ressources financières sont jugées suffisantes pour que le requérant puisse se loger par ses propres moyens, le recours est rejeté : le DALO n'a pas vocation à se substituer à la diligence du demandeur. En revanche, la Commission accepte de revoir sa position si la situation financière du requérant évolue.

---

a) Avis favorables

1123 : requérante tunisienne vivant chez ses parents avec ses deux enfants, se trouvant parfois mise dehors pour se soustraire à des accès de violence de son père.

1115 : requérante vivant chez ses parents avec ses trois enfants depuis sa séparation d'avec le père soit au total 10 personnes dans 100m2.

1100 : requérante algérienne et ses deux enfants hébergés chez sa mère depuis leur arrivée en France. Suite à l'arrivée d'un membre supplémentaire de la famille en France, la mère a signifié à sa fille et ses deux enfants la fin de leur hébergement.

1107 : requérante handicapée sans emploi, vivant chez son fils avec la femme et les deux enfants de ce dernier, après être passée en centre de rééducation professionnelle.

1096 : requérante vivant avec ses deux filles alternativement chez sa mère, sa sœur ou un ami. Demande reconnue prioritaire pour un T4.

1078 : requérant hébergé chez ses parents. Père alcoolique violent. Mère malade. Il loge chez des amis ou parfois dans des voitures. Emploi stable depuis 6 ans. Pas possible de se loger dans le parc privé faute de garant. A fait une demande HLM fin 2008. La demande a été reconnue prioritaire.

1066 : demande reconnue prioritaire pour un requérant intérimaire vivant dans sa voiture ou chez des amis, ayant fait une demande HLM.

1062 : reconnaissance du caractère prioritaire d'une demande d'un requérant hébergé par son père dans un T2 de 35 m2, inadapté à son handicap.

1049 : reconnaissance du caractère prioritaire pour un requérant âgé de 71 ans, handicapé à 80%, vivant avec son épouse (73 ans) dans une caravane sur une aire d'accueil pour gens du voyage. Demande appuyée par une association : le Comité de coordination pour la promotion et en solidarité des communautés en difficulté Migrants/Tsiganes).

1054 : reconnaissance du caractère prioritaire d'une demande au titre de « dépourvu de logement et délai anormalement long ». Logé chez des amis, sans ressources (ASSEDIC), ils sont 6 personnes pour 77 m2, il a reçu une demande de quitter les lieux dans un délai de deux mois.

1030 : reconnaissance du caractère prioritaire d'une demande d'une requérante séparée de son conjoint, vivant chez sa mère âgée avec ses trois enfants (soit 5 personnes dans 50 m2), ayant fait une demande de HLM, sans ressources (allocations CAF).

1024 : reconnaissance du caractère prioritaire pour une requérante sans logement, hébergée avec son fils de 14 mois chez sa sœur menacée d'expulsion, dans un logement insalubre (présence de rats).

2009-500 : requérante sans emploi hébergée chez un tiers, n'ayant plus les moyens d'assurer la subsistance de deux personnes.

2009-442 : requérante vivant avec ses deux enfants sous une tente. La Commission a tout d'abord rejeté son recours au motif que sa situation était plus adaptée à un recours « hébergement ». La lettre de notification indique que la Commission s'engage à examiner rapidement un éventuel recours hébergement de sa part et lui joint le formulaire de demande.
La requérante a alors formulé un recours gracieux devant la Commission au motif que sa situation avait évolué, qu'elle était désormais hébergée à l'hôtel (attestation jointe) et qu'elle était

en mesure d'assumer la charge d'un loyer. La Commission a réexaminé sa situation et a conclu au caractère urgent et prioritaire de sa demande.

2009-385 : requérante vivant avec ses deux enfants, hébergée chez ses parents suite à la séparation d'avec son conjoint.

2009-380 : requérante en situation précaire hébergée à titre provisoire chez une amie.

2009-387 : Requérant hébergé dans un foyer. Demande de logement locatif social auprès de l'OPAC en juin 2009. Saisine de la Commission DALO le 16 avril 2009. Relogement considéré comme prioritaire et urgent par la Commission le 20 octobre 2009.

2009-388 : Requérant vivant avec son épouse et ses trois fils dans un appartement appartenant à sa belle-mère. Celle-ci étant décédée, l'appartement a été repris par le beau-frère du requérant qui lui demande ainsi qu'à son épouse et à ses trois fils de quitter les lieux. Demande de logement locatif social auprès de l'OPAC le 15 janvier 2009. Saisine de la Commission DALO le 20 avril 2009. Décision de vendre l'appartement prise le 24 juin 2009. Relogement considéré comme prioritaire et urgent par la Commission le 20 octobre 2009.

2009-456 : Requérant hébergé chez un tiers depuis janvier 2009. Le propriétaire souhaite reprendre l'appartement. Demande de logement locatif social auprès de l'OPAC en février 2009. Saisine de la Commission DALO le 12 mai 2009. Relogement considéré comme prioritaire et urgent par la Commission le 20 octobre 2009.

2009-530 : Requérant hébergé avec sa femme et ses deux enfants depuis janvier 2009 par un couple dans un T2 après l'incendie de leur maison. Le requérant nécessite des soins depuis cet incendie. Demande de logement locatif social auprès de l'OPAC enregistrée le 27 mars 2009. Dossier PDALP monté par le requérant le 18 avril 2009. Saisine de la Commission DALO le 4 mai 2009. Relogement considéré comme prioritaire et urgent par la Commission le 20 octobre 2009.

2009-531 : Couple hébergé avec leur fille chez le père de Mr., dans un T1 bis. Très mauvaises relations avec l'hébergeant. Sept demandes de logement locatif social auprès de l'OPAC. Saisine de la Commission DALO le 5 mai 2009. Relogement considéré comme prioritaire et urgent par la Commission le 20 octobre 2009.

2009-562 : Requérante vivant dans un logement de 30m2 avec 5 enfants chez un hébergeant menacé d'expulsion. Demande de logement locatif social auprès de l'OPAC. Aucune proposition adaptée. Saisine de la Commission DALO le 9 février 2009. Relogement considéré comme prioritaire et urgent par la Commission le 20 octobre 2009.

2009-815 : Requérant divorcé, père de trois enfants hébergé par sa sœur qui a elle-même deux enfants dans un T3. Demande de logement locatif social auprès de l'OPAC restée sans réponse.

Saisine de la Commission DALO le 29 juillet 2009. Relogement considéré comme prioritaire et urgent par la Commission le 20 octobre 2009.

b) Avis défavorables

1034 : recours DALO d'une personne logée chez son ancien compagnon lui demandant de quitter le domicile pour s'installer avec sa nouvelle compagne. Refus du caractère prioritaire au motif que le requérant avait les moyens de se loger par ses propres moyens, ses revenus étant supérieurs au plafond requis pour bénéficier du PDALPD. Mais, la requérante a par la suite adressé un recours gracieux à la Commission au motif que sa situation financière avait changée (perte d'emploi). Prenant acte de son changement de situation, sa demande a été reconnue prioritaire le 16 juin 2009.

1072 : recours DALO d'un requérant hébergé à l'hôtel suite à la mise en œuvre d'une procédure de divorce et ayant déposé un dossier HLM. Demande de logement afin de pouvoir accueillir ses enfants au titre du droit de garde. Refus au motif que le requérant pouvait se loger par ses propres moyens.

2009-515 : décision défavorable pour un requérant n'ayant pas fourni les documents nécessaires pour que la Commission puisse se prononcer sur l'urgence de la situation et ne répondant pas aux courriers envoyés par le secrétariat de la Commission.

2009-523 : la Commission ne dispose pas des éléments nécessaires pour se prononcer. Le requérant n'a pas donné suite aux différents courriers envoyés par la Commission, qui ont été retournés avec la mention « non réclamé ».

2009-522 : le requérant n'a pas donné suite aux courriers envoyés par la Commission demandant des pièces complémentaires.

2009-351 : requérant logé dans sa famille dans des conditions jugées acceptables. Il s'agissait d'un requérant marocain, sans emploi, hébergé chez sa mère depuis plus de 10 ans dans une villa type T4. Le requérant a alors saisi la Commission d'un recours gracieux. Après examen, la Commission a rejeté sa requête au motif qu'il ne faisait état d'aucun élément nouveau.

3) demandeur mal logé

Le président de la Commission insiste sur la communication de documents permettant de juger objectivement de l'insalubrité. À cet égard, il met l'accent sur responsabilité du Service Communal d'Hygiène et de Sécurité qui doit fournir à la Commission un document sur l'état d'insalubrité du logement et indiquer si, oui ou non, il y a un risque pour la vie ou la santé des occupants. Dans le cas contraire, la demande des requérants ne pourra qu'être rejetée faute d'éléments objectifs : la Commission n'est pas spécialiste de l'habitat insalubre. Il est à remarquer

ici que la Commission ne s'en tient pas aux rapports des travailleurs sociaux, qui sont jugés trop subjectifs par la Commission, laquelle estime en outre que ceux-ci n'ont pas les compétences techniques pour juger de l'insalubrité.
En pratique, la Commission et son président considèrent qu'une simple infraction au RSD (règlement sanitaire départemental) ne suffit pas pour se voir reconnaître le caractère prioritaire. Il n'y a donc que peu d'avis favorables DALO pour insalubrité.

---

a) avis favorables

1083 : locaux déclarés insalubres avec risque pour la vie des occupants, notamment un risque grave d'intoxication au monoxyde de carbone du fait d'un chauffe-eau défectueux et d'un vieux poêle à bois.
Suite à la reconnaissance du caractère urgent de la demande, le président de la Commission DALO a demandé au préfet de prendre les mesures qui s'imposent en matière de responsabilité à l'encontre du propriétaire et d'en tenir la Commission informée.
Suite la cette décision favorable de la Commission deux logements ont été proposés aux requérants : un T4 de 77m2 à Toulouse, tout d'abord accepté puis refusé au motif du 4eme étage et du quartier qui ne plaisait pas. Un second logement villa type T4 a été proposé ensuite sur la commune de Castanet refusé au motif que le loyer était trop élevé pour ce que les requérants étaient prêts à payer. De ce fait, le préfet a notifié aux requérants que suite à ces deux refus, la demande ne pouvait plus être considérée comme prioritaire et urgente.

b) avis défavorables

2009-450 : Requérante avec un enfant habitant dans un logement du parc public infesté de puces. Les services d'Habitat ont procédé à une désinsectisation du logement qui a été suivie d'une inspection du logement en présence de la requérante et d'un responsable du parc public, au terme de laquelle les parties ont conclu que le logement était désormais décent. Demande de logement locatif social auprès de l'organisme HLM. Aucune proposition adaptée de logement. Saisine de la Commission DALO le 27 avril 2009. La Commission émet une décision défavorable le 20 octobre 2009 au motif que l'insalubrité du logement n'a pas été avérée. La requérante étant déjà logée dans le parc public, la Commission lui conseille de trouver une solution dans le cadre de la gestion interne de son organisme bailleur.

4) Demandeur menacé d'expulsion sans relogement

De manière générale, toute demande DALO au motif d'expulsion sans relogement qui n'est pas accompagnée d'un jugement d'expulsion ne sera pas considérée comme prioritaire, conformément aux dispositions de l'article R. 441-14-1 du CCH. Toutefois, la simple présence du jugement d'expulsion ne suffit pas pour reconnaître le caractère prioritaire de la demande : la Commission demande généralement que le concours de la force publique ait été effectivement accordé par le préfet.

Même dans ce cas, la Commission apprécie concrètement l'urgence de la demande. Ainsi, ne sera pas reconnue prioritaire la demande d'un requérant ayant fait l'objet d'un jugement d'expulsion avec concours de la force publique lorsque en pratique aucune procédure concrète d'expulsion n'est envisagée et que la requérante est prise en charge par la Commission de prévention des expulsions locatives.
La solution selon laquelle « menacé d'expulsion » signifie « avoir fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement » (R441-14-1 CCH) pose la question d'une éventuelle erreur de droit et de la possibilité d'invoquer l'exception d'illégalité de cette disposition dans le cadre d'un recours en excès de pouvoir contre la décision de la Commission. En effet, le jugement étant une décision exécutoire, il a juridiquement valeur d'expulsion, la menace est donc concrétisée. Toutefois, le tribunal administratif semble sur ce point, avoir la même position que la Commission.

---

a) Avis favorables

2009-428 : requérante de nationalité algérienne déjà locataire dans le parc public. Elle a fait une demande de mutation auprès de l'organisme bailleur. Ne payant plus ses loyers depuis deux ans, elle a fait l'objet d'un jugement d'expulsion. L'octroi de la force publique a été accordé, notamment en conséquence du fait que la requérante n'avait de cesse de provoquer des troubles de voisinages et avait fait l'objet de nombreuses mains courantes au commissariat. Le lendemain de la reconnaissance du caractère prioritaire de la demande, la Commission recevait une lettre notifiant le fait que la requérante avait été finalement expulsée.

2009-492 : reconnaissance du caractère prioritaire pour une requérante vivant seule dans un logement de 40 m2. Les propriétaires lui ont signifié son congé pour reprise le 12 novembre 2007. Le Tribunal d'Instance de Toulouse a prononcé l'expulsion en référé le 26 août 2008. Le juge de l'exécution à rendu le 18 pars 2009 une décision enjoignant à la requérante de vider les lieux

711 : requérant vivant avec sa fille dans un logement dont il ne paye plus le loyer depuis plusieurs mois pour cause de surendettement. La demande a été rejetée par la Commission du 16 décembre 2008 au motif qu'aucune mesure d'expulsion imminente n'a été prise ce qui laisse encore le temps de trouver une solution à la situation. Le requérant a alors introduit un recours gracieux le 13 mars 2009 au motif que le concours de la force publique avait été accordé par la préfecture. De plus, sa situation a fait l'objet d'un dossier de surendettement à la Banque de France. En conséquence de quoi la Commission a reconnue la demande prioritaire le 24 mars 2009.

1025 : demande reconnue prioritaire pour un couple avec 3 enfants (4eme attendu) logés dans un T3 faisant l'objet d'une mesure d'expulsion locative prononcée par le Tribunal d'Instance de Toulouse suite à des impayés de loyers. Un dossier de surendettement a été déposé à la banque de France. Le concours de la force publique a été demandé à la préfecture par l'huissier

poursuivant (reconnaissance de la demande comme prioritaire au titre de la menace d'expulsion sans relogement + suroccupation avec enfants mineurs).

b) Avis défavorables

1) - en présence d'un jugement d'expulsion

1023 : pas de caractère prioritaire pour une requérante ayant fait l'objet d'un jugement d'expulsion alors même que le concours de la force public a été demandé au motif qu'après renseignements, aucune procédure imminente d'expulsion n'a été engagée et que le dossier est d'ores et déjà pris en charge par la Commission de prévention des expulsions locatives.

2009-331 : requérante vivant seule avec un enfant en garde alternée ayant fait l'objet d'un commandement de quitter les lieux suite à une ordonnance en référé prononcée par le TI de Toulouse. La requérante n'a fourni aucun justificatif de domicile malgré les relances de la Commission. La demande a alors été rejetée au motif que la Commission ne disposait pas de l'ensemble des éléments lui permettant de statuer. La Commission invite la requérante à saisir le cas échéant la CPEL et de ne pas hésiter à fournir à la Commission tous les éléments nouveaux sur sa situation permettant d'apprécier le caractère urgent de la demande.

2009-491 : pas de reconnaissance du caractère prioritaire alors que le requérant fait valoir l'existence d'un jugement d'expulsion mais non joint au dossier.

2009-361 : requérante vivant seule, ne payant plus ses loyers. Le Tribunal d'Instance de Toulouse a en référé constaté la résiliation du bail et ordonné l'expulsion de la locataire le 13 février 2009. Un commandement de quitter les lieux a été signifié le 20 février. La Commission a rejeté le recours car les pièces prouvant l'existence du jugement d'expulsion manquaient au dossier.

2009-651 : requérant menacé d'expulsion avec concours de la force publique accordé suite à des difficultés de paiement des loyers. La reconnaissance du caractère urgent et prioritaire a été rejeté au motif que le requérant avait entre temps refusé une proposition de T3 faite par un organisme HLM pour des motifs jugés non valables.

2) - en l'absence de jugement d'expulsion

La décision est systématiquement défavorable en l'absence de jugement prononçant l'expulsion.

- *En cas de congé signifié* :

La demande n'est pas reconnue prioritaire alors que le propriétaire aurait signifié le non-renouvellement du bail et donné congé à ses locataires, quelle qu'en soit la raison : pour vente (1053 ; 1056) ou pour reprise (1060 ; 1059 ; 1044). La mauvaise foi du demandeur ne joue donc

ici aucun rôle particulier (2009-564 : appartement mis en vente par le propriétaire. Demandes d'HLM par la requérante qui a refusé deux propositions de logements locatifs sociaux).

2009-1055 : requérant vivant seul, malade devant subir des traitements lourds réguliers. De plus son bailleur lui a signifié son intention de ne pas renouveler le bail. Il demande un logement en urgence hors de l'agglomération toulousaine. Rejet de la Commission au motif qu'aucune procédure n'était engagée contre lui et que le handicap ne constituait pas un motif suffisant en lui même pour reconnaître la demande prioritaire. Recours gracieux devant la Commission. Rejet, motif pris d'une absence d'éléments nouveaux.

2009-496 : requérante de nationalité marocaine en instance de divorce vivant avec son fils. Le propriétaire lui a signifié son congé pour reprise. La Commission a rejeté le recours au motif qu'aucun jugement du tribunal n'ordonnait l'expulsion. La requérante a alors intenté un recours gracieux devant la Commission qui l'a rejeté au motif d'une absence d'élément nouveau porté au dossier. La Commission invite la requérante à se rapprocher de la Commission de prévention des expulsions locatives.

- *En cas de difficultés ou d'absence de paiement des loyers* :

1119 : requérante demandeur d'emploi vivant avec son fils dans un logement dont elle a du mal a payer régulièrement le loyer. Peur que le bail ne soit pas reconduit.

1110 : requérante vivant seule avec ses trois enfants dans un pavillon dont elle ne peut plus payer le loyer. Elle a fait l'objet d'un commandement de payer et a été reconnue recevable pour un logement social.

2009-434 : Surendettement du requérant. Jugement du Tribunal d'instance de mai 2009 lui interdisant de contracter de nouveaux prêts. Demande de logement locatif social en février 2009.

2009-556 : requérante demandeur d'emploi vivant avec ses deux enfants dans un logement dont elle a du mal a payer régulièrement le loyer. Jugement du tribunal d'instance en date de novembre 2008 la condamnant à payer au propriétaire sa dette locative. Demandes de logement locatif social en septembre 2008.

2009-378 : Surendettement des requérants attesté par le Tribunal d'instance par une audience publique du 9 décembre 2008. Loyers de leur logement impayés. Demande de logement locatif social déposée en avril 2009. Saisine de la Commission DALO le 29 avril 2009. Décision défavorable de la Commission du 20 octobre 2009.

2009-434 : Surendettement du requérant

5) Demandeur hébergé ou logé temporairement

La Commission insiste sur la nécessité de demander une attestation de l'hébergeant afin de se rendre compte de la situation d'urgence dans laquelle se trouve le requérant. Toutefois, si les conditions d'urgences sont matériellement avérées par ailleurs, la Commission peut passer outre l'absence de certificat de l'hébergeant.
Le caractère prioritaire d'une sortie d'hébergement temporaire est reconnu quasi-automatiquement, même si le requérant bénéficie d'un hébergement au titre d'une précédente demande DALO.

---

a) Avis favorables :

364-2009 : requérante vivant avec son fils dans un foyer (ADOMA).

368-2009 : requérante vivant avec ses deux enfants en structure d'hébergement (ALT) après un hébergement quelques temps chez sa mère. Elle a refusé une première proposition de logement faite par un organisme HLM car jugé trop petit. La Commission a jugé le motif de refus valable et accordé le caractère prioritaire et urgent.

493-2009 : requérante célibataire avec un enfant et un enfant à naître vivant dans une résidence sociale (ADOMA) dans un studio de 30 m2.

1138 : requérant sans emploi hébergé en centre d'hébergement d'urgence. Il s'est vu proposer un studio à Toulouse qu'il a accepté.

1120 : requérante vivant seule, hébergée en CHRS

1121 : requérante sans emploi vivant avec son fils en CHRS.

1118 : requérante et son fils vivant en CHRS. Demande reconnue prioritaire. Une première proposition de logement a été faite pour un T2 à Blagnac : refus au motif que trop éloigné des commerces et du lieu de travail. Deuxième proposition : un T2 à Toulouse proche du centre ville et des transports : refus pour les mêmes motifs. La préfecture a donc estimé que du fait de ces refus la demande ne pouvait plus être regardée comme prioritaire.

1116 : requérante sans emploi vivant avec son fils en CHRS

1090 : requérante vivant avec son fils dans une structure d'hébergement gérée par une association (APIAF). La requérante s'est vue proposer un T3 qu'elle a refusé.

1021 : deux personnes, une mère et son fils hébergés en CHRS depuis plus d'un an. La mère est divorcée d'un mari violent et en recherche d'emploi. Suite à la décision DALO, la requérante à quitté le CHRS pour se rendre à Tarbes chez sa mère qu'elle a également quitté sans laisser d'adresse.

1038 : requérante hébergée par un CCAS

1047 : requérante et son fils hébergés en CHRS depuis plus d'un an

1075 : requérante et sa fille vivant en logement de transition. Après avoir refusé un premier T3 de 62 m2 en rez de chaussée au motif que le chauffage était électrique, elle s'est vu proposer un second T3 de 53 m2.

2009-394 : requérante hébergée avec son fils en CHRS. Demande de logement locatif social auprès d'un organisme HLM. Requérante ayant la qualité de travailleur handicapé classé en catégorie B.

2009-461 : requérant hébergé en CHRS. Demande de logement locatif social auprès d'un organisme HLM. Requérant handicapé.

b) Avis défavorables

1088 : requérant en logement de transition avec sa femme, depuis moins de 18 mois

6) Logements non décents ou suroccupés

La reconnaissance du caractère prioritaire est automatique dès lors que la suroccupation est avérée dans le parc privé. En revanche, toute demande sur la base d'une suroccupation émanant d'un requérant logé dans le parc public sera généralement rejetée au motif que la solution résulte d'une gestion interne de l'organisme bailleur, sauf si la suroccupation vient en conjonction avec un second critère DALO.
Afin d'apprécier la suroccupation la Commission avait tout d'abord pensé s'inspirer des seuils de la CAF pour l'aide au logement, mais ils se sont avérés difficiles à mettre en œuvre en pratique. La Commission raisonne cas par cas. Sans refaire le travail des travailleurs sociaux, la Commission utilise plutôt le « bon sens » afin de déterminer la suroccupation, que des seuils précisément déterminés.
Depuis la mise en place d'une définition de l'offre adaptée par les organismes HLM, la Commission peut également s'appuyer sur les seuils déterminés pour le logement des requérants reconnus prioritaires, à savoir :

1 personne	14 m²
2 personnes	28 m²

3 personnes	42 m²
4 personnes	56 m²
5 personnes	66 m²
6 personnes	76 m²
7 personnes	86 m²
8 personnes	96 m²
Au delà : nombre de m² par personne supplémentaire	10 m²

---

a) Avis favorables

2009-304 : famille de 7 personnes dans un T4 de 63 m2.

2009-499 : 3 personnes : une mère et ses deux enfants majeurs vivant dans un T2 de 50m2. Divorcée, elle n'avait pas les moyens de se loger dans le parc privé. La requête a tout d'abord été rejetée car la requérante n'a pas donné suite aux demandes de compléments d'information. La requérante a intenté un recours gracieux en arguant de sa bonne foi, expliquant qu'elle n'avait jamais reçu les courriers. Après nouvel examen du dossier, sa demande a été reconnue prioritaire.

2009-376 : 6 personnes dans un T4 de 67 m2 au quatrième étage sans ascenseur. Le requérant souffre d'un handicap l'empêchant de gravir les marches. Recours reconnu prioritaire au titre de la suroccupation aggravée par le handicap.

2009-379 : 5 personnes dans un T3 de 72 m2.

2009-382 : 5 personnes vivant dans un T2.

2009-495 : requérant vivant avec sa femme, sa fille et un enfant à naître dans un T1bis de 30 m2.

1133 : 5 personnes dans 30 m2

1129 : 2 personnes avec un enfant à naître dans un T2

1130 : 3 personnes dans un T2 de 27 m2

1098 : 3 personnes avec un enfant à naître dans un T2 de 47 m2

1086 : 4 personnes (dont deux enfants) dans un T2 de 57 m2 avec un enfant à venir.

1022 : 3 personnes dans un T1 bis de 32 m2

1065 : 3 personnes dans un studio de 23 m2

1077 : 3 personnes dans un studio de 27m2

1085 : avis favorable pour 4 personnes vivant dans un T3 avec difficultés de se maintenir dans les lieux du fait d'un loyer trop élevé

1084 : avis favorable pour 4 personnes (la mère et 3 enfants) vivant dans un T3 avec difficultés de se maintenir dans les lieux suite au divorce d'avec le père. Du fait du loyer trop élevé, le préavis de départ avait été donné au bailleur.

1058 (2009-43) - Logement de 37 m2 pour trois personnes (un adulte et deux enfants)

2009-343 : 3 personnes dont un enfant mineur dans un logement de 35m2 (pièce unique faisant office de chambre pour les trois personnes et d'une cuisine) considéré comme insalubre par le Service communal d'hygiène et de santé (fenêtre de la cuisine ne ferme plus, fuite du radiateur, fuite de la chasse d'eau des WC, le papier peint se décolle, le mur s'effrite sous le lavabo, moisissure sur le matelas). Mise en demeure du propriétaire.

2009-542 : couple avec deux enfants dans un studio de 23m2. Rapport du Service communal d'hygiène et de santé constatant des problèmes d'humidité. Personne handicapée.

2009-565 : requérante avec un enfant dans un studio de 17m2.

2009-566 : requérante vivant avec ses trois enfants dans un T3. Avis défavorable de la Commission en date du 20 octobre au motif que la requérante a refusé une proposition de logement dans un T4 proposé par un organisme HLM. La requérante précise les motifs de son refus sous huitaine (la requérante, ne sachant ni lire et ni écrire, souhaite un logement dans la ville où sont scolarisés ses enfants). La Commission, au vu de ces motifs, considère dans sa décision du 1er décembre 2009 que le relogement de cette famille revêt un caractère prioritaire et urgent au titre de la suroccupation avec enfants mineurs.

2009-891 : Un couple et ses trois enfants vivent dans un appartement type T2/T3. Relations avec le bailleur très mauvaises.

b) Avis défavorables

2009-502 : Une mère et ses deux filles dans un T3 de 56 m2. La suroccupation n'est pas avérée.

2009-377 : 5 personnes dans un logement T4 de 75 m2. Le motif principal de la demande était que ayant 3 enfants et 3 chambres, deux de leurs enfants sont obligés de partager une chambre. Rejet au motif que la suroccupation n'est pas avérée.

2009- 494 : 3 personnes vivant dans un studio de 18m2. Rien ne justifie le type d'appartement ni la superficie. Rejet au motif que les éléments fournis ne permettent pas de conclure à une suroccupation.

2009-519 : famille de 5 personnes vivant dans un T3 de 76 m2. Aucun bail n'est joint au dossier. Rejet au motif que la suroccupation n'est pas avérée.

2009-526 : requérante vivant avec son mari et sa fille dans un studio de 22m2. La Commission a donné un avis défavorable en l'absence d'éléments lui permettant de statuer (en particulier la capacité financière pour le requérant à trouver un logement par ses propres moyens). Un recours gracieux auprès de la Commission a été formulé en arguant du fait que, depuis la saisine, le requérant vivait en structure d'hébergement temporaire gérée par le 115. La Commission a alors décidé de revenir sur sa position et a conclu au caractère prioritaire et urgent de la demande. La requérante a finalement été relogée par un organisme HLM dans un T4.

2009-363 : avis défavorable pour un occupant du parc public se plaignant de suroccupation (4 personnes dans un T3 de 58m2) et d'insalubrité. La Commission a considéré que leur situation relevait de la gestion interne de l'organisme bailleur.

1125 : Trois personnes avec un enfant à naître vivant dans un T2 de 48 m2, dans un appartement HLM. La Commission a émis une décision défavorable en estimant qu'une solution pouvait être trouvée en interne. À cette fin, la Commission a informé le bailleur social de la situation du requérant. Le requérant a finalement été relogé par le bailleur social dans un T4.

1137 : requérant déjà logé dans le parc public, se plaignant de la suroccupation (6 personnes dans un T3 de 66 m2). La Commission a émis un avis défavorable au motif qu'une solution pouvait être trouvée en interne. Elle a informé le bailleur social de la situation. Suite à ce courrier, le bailleur a effectivement proposé deux logements de type T5, neufs, mais tous deux refusés par le requérant au motif que le secteur ne lui convenait pas.

1080 : Pas de suroccupation pour un couple avec un enfant à venir dans un logement de 55m2

7) Aucun critère rempli

Les demandes ne se fondant sur aucun critère DALO sont systématiquement rejetées, bien que la Commission reconnaisse que la loi lui laisse la possibilité exceptionnelle de reconnaître une demande prioritaire pour une personne qui ne répondrait qu'imparfaitement aux critères DALO. La commission reconnaît que si lors des premiers temps, certains dossiers ont pu passer de cette manière, l'existence d'une doctrine et la mise en place de critères objectifs d'appréciation limitent le recours au dernier alinéa de l'article R441-14-1 CCH.

a) Le handicap

De manière générale, le handicap ne constitue pas un critère DALO. Il doit obligatoirement être associé à un autre critère.
Lorsqu'il s'agit d'une demande de mutation au sein du parc public, la Commission exige le cumul d'au moins deux critères DALO. De ce fait, l'adjonction du handicap doit se faire en conjonction avec deux critères DALO.

- 1114 : requérante handicapée déjà logée en HLM. Elle habite un troisième étage et ne peut gravir les escaliers. La Commission l'invite à se rapprocher de son organisme bailleur afin de trouver une solution en interne.

- 1093 requérante malentendante habitant en rez-de-chaussée. Elle ne se sent également pas en sécurité : a été cambriolée une fois et les gens sonnent chez elle.

-1048 : demande de logement au titre du DALO au motif que le montant du loyer était trop élevé et que l'état de santé de requérant nécessite un logement en RDC et qu'il y avait une absence de proposition de logement HLM depuis 48 mois. Le recours est rejeté au motif que la demande ne correspond pas au critères DALO.

2009-430 : requérant handicapé logeant déjà dans un appartement HLM. Ne pouvant monter l'escalier pour se rendre à son appartement, il demande un logement adapté. Il invoque à l'appui de sa demande un sentiment également d'insécurité (pneus crevés, vitres de sa voiture brisées). La société HLM fait état, après enquête, d'un logement adapté à la situation du requérant (logement dans une résidence avec ascenseur).

b) La difficulté à se maintenir dans les lieux

La difficulté à se maintenir n'est pas en soi un critère DALO. Elle peut en devenir un à partir du moment où il y a eu un jugement prononçant effectivement l'expulsion.

2009-362 : requérante vivant avec ses trois enfants. Trouve son logement dans le parc privé trop cher pour ses ressources.

2009-498 : requérante vivant avec deux enfants en bas âge dans un T3 et qui a des difficultés à payer ses loyers du fait de revenus insuffisants.

1076 : recours DALO au motif que le loyer à payer était trop élevé (colocation en famille avec sœur et beau frère).

1135 : loyer trop élevé pour une requérante à la retraite qui craint de ne plus pouvoir payer son loyer.

1134 : une requérante vivant seule avec un enfant à charge et un enfant à naître, bénéficiant du RMI

c) L'insécurité

L'insécurité n'est pas reconnue comme donnant droit au caractère prioritaire de la demande.

1124 : requérante vivant en HLM. Elle ne se sent pas en sécurité dans son quartier. Elle n'a rapporté aucun fait particulier pour justifier de l'urgence de sa situation.

1093 : requérante habitant en rez-de-chaussée. Elle a peur d'être agressée. A déjà été cambriolée. Les gens sonnent chez elle.

812 : 5 personnes dans un T4 de 86 m2. Le motif de la demande DALO était les conditions d'insécurité alléguées par les requérants : coups et blessures, menaces, dégradations matérielles.

d) La volonté de changer de département ou de se rapprocher de ses proches

---

Le souhait de changer de lieu de résidence pour quelque motif que ce soit ne permet pas de conclure au caractère prioritaire de la demande lorsque la personne est effectivement logée. En présence de critères DALO, la Commission invite le requérant à poser un dossier dans le département concerné.

2009-514 : requérante algérienne logée dans la parc public à Agen. Souhaite un logement à Toulouse pour se rapprocher de ses 5 enfants vivant à Toulouse.

1105 : requérante résidant dans le Var désire se rapprocher de sa fille en Haute-Garonne.

1092 : une requérante habitant Tarbes demande un logement au titre de la DALO au motif qu'elle désire s'installer en Haute-Garonne.

e) Demande présentée sans motif précis

La demande présentée sans précision du motif de recours sera systématiquement rejetée. Le secrétariat n'en a pourtant pas fait une condition de recevabilité de la demande.

2009-567 : demande DALO sans motif précis. Le requérant n'a de plus pas fait suite à deux relances demandant des compléments d'information.

f) Violences conjugales

La situation de violences conjugales ne permet pas de conclure au caractère prioritaire de la demande.

2009-541 : requérante demandant à changer de logement pace qu'il se situe géographiquement trop proche de celui de son ex mari, ce dernier étant violent.

8) Cas des personnes non connu du Plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées

La loi DALO en Haute-Garonne n'a fait apparaître que très peu de personnes inconnues des services sociaux, et notamment du PDALPD. Seul 4% des personnes relogées en 2009 étaient inconnues des services du PDALPD. Il s'agit généralement soit de personnes extrêmement marginalisées et dépourvues de logement, soit de personnes expulsées sans qu'aucune mesure préventive n'ait été prise, soit également de certaines grandes familles.
En pratique, les personnes inconnues des services du Conseil Général sont systématiquement signalées aux services concernés.
Lors de la notification de la décision de la Commission, favorable ou défavorable, celle-ci conseille généralement le requérant de poser un dossier PDALPD si ses ressources le lui permettent.

9) Recours hébergement

Alors que la Commission n'avait que très peu de recours « hébergement », leur nombre est en augmentation. Il représente aujourd'hui quasiment un quart des dossiers passés en Commission.
La Commission se reconnaît parfois le droit de requalifier une demande de logement en hébergement faute d'autonomie suffisante du candidat.
Sur l'hébergement, la position de la Commission est d'aller au maximum vers de l'hébergement stabilisé. Pour elle, ne constitue pas une solution adaptée le fait de proposer un hébergement d'urgence à un requérant déjà hébergé en foyer d'urgence. Pour ce faire, le président désire que la

Commission précise au maximum, dans sa décision, **le type d'hébergement à proposer** au requérant.
Un vaste débat est en cours entre le président souhaitant qualifier l'hébergement afin d'inscrire la démarche du requérant dans un processus de stabilisation et les membres des services techniques se plaignant du manque de lisibilité et de compétence de leur part en ce qui concerne les différentes structures d'hébergement existantes.

- Appréciation de la situation actuelle

1) Demandeurs dépourvus de logement et d'hébergement

a) Avis favorables

1009 : requérante célibataire, sans emploi. Elle a déposé à la fois un recours logement et un recours hébergement. La Commission a déclaré sa situation prioritaire et urgente pour un hébergement, le 17 novembre 2009. Par la suite, la requérante a renouvelé sa demande de logement qui a fini par être acceptée le 8 mars 2010 au titre de « sortie d'hébergement temporaire ».

1008 : couple sans abri vivant dans une cabane aménagée dans un jardin inoccupé.

2009-852 : Couple dépourvu de logement demande un hébergement en couple auprès de la Commission. Auparavant hébergé en CHRS, le couple a du en sortir du fait de l'inadaptation de la structure pour accueillir des couples. Entre temps, le couple se sépare. La Commission rejette donc le recours pour un hébergement en couple au motif que celui-ci était devenu sans objet. Après notification de la décision, l'assistante sociale du couple informe la Commission que la séparation n'est plus d'actualité. La Commission revient donc sur sa première décision et reconnaît le caractère urgent et prioritaire de la demande.

1013 : mère célibataire, apatride d'origine bosniaque, ayant passé toute sa vie avec les gens du voyage. L'assistante sociale précise que le père est peu présent car « régulièrement incarcéré ». La mère a été relogée en HLM mais elle a du quitter le logement du fait de nombreuses plaintes de voisins. Elle demande un hébergement pour elle et ses trois enfants pour fuir le retour du père violent (devant sortir prochainement de prison).

2009-1048 : occupant sans titre d'une maison.

2009-1049 : requérante divorcée logée avec ses six enfants dans un T3 chez sa sœur.

2009-1050 : requérante hébergée chez des tiers. Hébergée antérieurement dans 5 foyers.

2009-1051 : requérant divorcé avec 3 enfants logés depuis 2006 chez sa sœur qui a elle-même 2 enfants. Ils vivent tous dans un T3. La sœur a mis le requérant et ses enfants dehors, suite à un

différent. Demandes de logement HLM restées vaines ainsi que ses demandes dans le secteur privé. Dossier DALO posé en préfecture en juillet 2009. Saisine de la Commission le 5 octobre 2009. Avis favorable au motif que le requérant était dépourvu de logement avec un délai d'attente anormalement long pour un logement.

2009-1007 : requérant, handicapé, sans emploi, logé temporairement chez un ami. Dépôt de plusieurs demandes d'hébergement en CHRS. Trois réponses négatives et une restée sans résultat.

2009-1059 : requérant logé en foyer. Demande d'hébergement dans d'autres foyers mais restées vaines par manque de place.

b) Avis défavorables

Néant

2) Requérant déjà hébergé en foyer

a) Avis favorable

2009-1059 : requérant logé en foyer. Demande d'hébergement dans d'autres foyers mais restées vaines par manque de place.

b) Avis défavorable

Néant

3) Recours sans objet

2009-212 : demande d'un requérant devenue sans objet suite à son relogement (signature d'un bail pour un logement avec un bailleur privé après la tenue de la Commission qui était favorable à sa demande d'hébergement).

- Appréciation de l'absence de proposition adaptée à la demande

Pour la Commission, ne constitue pas une solution adaptée le fait de proposer un hébergement d'urgence à un requérant déjà hébergé en foyer d'urgence. Pour ce faire, le Président désire que la Commission précise au maximum, dans sa décision, le type d'hébergement à proposer au requérant.
Un vaste débat est en cours entre le Président souhaitant qualifier l'hébergement afin d'inscrire la démarche du requérant dans un processus de stabilisation et les membres des services techniques se plaignant du manque de lisibilité et de compétence de leur part en ce qui concerne les différentes structures d'hébergement existantes.

VII/ Éligibilité de la demande

A) Pour les recours « logement »

La Commission apprécie de manière conjointe l'urgence et le caractère prioritaire de la demande. Toute demande urgente est reconnue prioritaire et toute demande prioritaire est nécessairement urgente, à partir du moment où les critères DALO sont remplis. Cette appréciation conjointe de l'urgence et du caractère prioritaire de la demande par la Commission laisse en suspens la question de la dissociation de l'appréciation de ces deux critères par le juge administratif à l'occasion d'un recours contentieux « DALO ».

Une fois le caractère prioritaire reconnu, le fait de refuser un logement adapté sans raisons évidentes est de nature à faire perdre le caractère prioritaire de la demande. Toutefois, un refus de logement ne fait pas perdre ce caractère de manière automatique, il faut qu'il s'agisse d'un refus de proposition *adaptée*.

B) Pour les parcours hébergement

La manière de raisonnement est identique que pour les recours logement. En pratique, la commission sera moins stricte sur l'examen de la situation d'un demandeur d'hébergement. À cet égard, les travailleurs sociaux présents à la commission jouent un grand rôle.

VIII/ Contenu et motivation de la décision

Après passage du dossier en Commission, la décision est notifiée à son destinataire par lettre recommandée avec accusé de réception. La décision est dans tous les cas, accompagnée d'une lettre à destination du requérant.

A) Recours « logement »

1) Réponse positive

La décision est accompagnée d'une lettre à destination du requérant. Cette lettre lui indique la reconnaissance du caractère prioritaire de la demande, l'obligation faite au préfet de trouver une solution de logement adaptée dans les six mois ainsi que la possibilité de saisine du Tribunal administratif de Toulouse dans le cadre du recours spécifique DALO en cas d'absence de proposition dans les délais impartis. La lettre précise également que le fait de refuser sans motifs valables la proposition de relogement peut faire perdre le caractère prioritaire du relogement.

La décision comprend deux articles : la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent de la demande et la demande faire au préfet de trouver un logement adapté. Elle indique le type de

logement à proposer (surface) mais non le lieu. Elle précise également le cas échéant la nécessité de proposer un logement adapté au handicap.

2) Négatives

La décision est accompagnée d'une lettre à destination du requérant. Après le dispositif de la décision, il est précisé que le requérant peut intenter un recours devant le Tribunal administratif dans les deux mois à partir de la réception de la décision.

En fonction de la situation du requérant, la Commission peut adresser des conseils au requérant : se rapprocher des services de la Préfecture en cas de menace d'expulsion (avec adresse et numéro de téléphone), se mobiliser sur le dispositif de Prestation Recherche Logement en cours de contractualisation, monter un dossier PDALPD, faire une demande de logement locatif social….

3) Recours devenu sans objet

Quand le recours est devenu sans objet suite à l'obtention d'un logement avant décision de la Commission, la lettre le précise. De manière générale, tout requérant ayant été relogé après saisine de la Commission se voit notifier une décision négative pour recours devenu sans objet. Toutefois, s'il s'avère que ce relogement n'est pas effectif, la Commission peut alors reconnaître la demande comme prioritaire lors d'une session suivante (n° 922 : ajournée le 10 mars et reconnu prioritaire le 16 juin).

B) Recours « hébergement »

La notification des décisions « hébergement » se fait exactement sur le même modèle que les décisions « logement ».

1) Décisions positives

La Commission précise que le Préfet de la Haute-Garonne a six semaines pour trouver une solution adaptée à leur situation. La lettre mentionne la possibilité d'intenter un recours contentieux en cas d'absence d'offre d'hébergement adaptée.
La décision de la Commission précise que le préfet doit proposer une offre d'hébergement adaptée à la situation des requérants mais ne précise pas spécifiquement le type de structure d'hébergement. Le président insiste de plus en plus pour que la décision mentionne le type de structure à proposer.
Depuis peu, il semblerait cependant que la commission précise le type d'hébergement à proposer au requérant (hébergement de transition, hébergement stabilisé…) en prétextant que rien dans la loi ne lui interdit de le faire. Cette précision s'inscrit dans une démarche de stabilisation de la situation du requérant et d'accession progressive au logement.

2) Décisions négatives

La Commission peut conseiller les requérants sur d'éventuelles démarches à suivre. Dans le dossier n° 2009-852, après rejet d'une demande d'hébergement en couple, la Commission les informe de la possibilité d'intenter chacun un recours individuel devant la Commission.

IX Suites de la décision

1) Recours gracieux

La Commission accueille les recours gracieux formulés devant elle dans les deux mois suivant la notification de sa décision. Fin mai 2010, 47 recours gracieux ont été examinés par la Commission. Cette dernière a revu sa position environ une fois sur deux.
Pour que le recours gracieux ait une chance d'aboutir, il faut relever la présence d'éléments nouveaux au dossier. Dans le cas contraire, celui-ci sera systématiquement rejeté. La Commission peut préciser dans sa décision la possibilité de déposer un nouveau dossier DALO en cas d'évolution de la situation.

2) Suivi d'une décision négative

Rien n'est prévu spécifiquement pour ce qui est des décisions négatives. La préfecture conserve les dossiers dans l'attente éventuelle d'éléments nouveaux.
La raison en est que généralement les requérants DALO sont connus du PDALPD et que même en l'absence de DALO, il existe encore au moins un dispositif logement.

3) Suivi d'une décision positive

Il y a un manque de logements à attribuer, en ce qui concerne principalement soit les grands logements (T5/6) soit les petits (T1). Pour ces situations, le délai moyen pour trouver une solution adaptée est d'environ 8 à 10 mois. Le délai de 6 mois apparaît trop court pour les cas extrêmes : il manque de solutions intermédiaires.

Monsieur le sous-préfet Ludmann a mis en place un outil informatique de « reporting » afin d'assurer le suivi des décisions positives. Ce logiciel permet une gestion au fil de l'eau du contingent préfectoral.
Les services de la préfecture communiquent la liste des requérants reconnus prioritaires aux organismes HLM après chaque Commission par l'intermédiaire du logiciel de reporting. Il est également fait mention par les services de l'État de l'existence d'un éventuel contentieux. Cet outil permet de calculer un « coefficient d'urgence » du relogement en fonction d'un cumul de critères : DALO, CSE, existence d'un contentieux, existence d'une astreinte, handicap du requérant…

Chaque organisme renseigne en temps réel le logiciel. Il est chargé d'indiquer : l'affectation du contingent préfectoral, les logements vacants sur l'ensemble des contingents et l'existence de programmes neufs. En pratique, il semble exister certaines réticences des organismes HLM à renseigner le logiciel notamment en ce qui concerne la vacance hors contingent préfectoral, alors même que l'article 9 du décret du 29 novembre 2007 fait obligation aux organismes de communiquer l'ensemble de leurs logements vacants.

La DDCS a désiré formaliser la perte du caractère prioritaire de la demande, en cas de refus d'une proposition adaptée. À cet égard, elle a décidé d'envoyer une lettre de sortie, avec accusé de réception.

Cette attitude des services de l'État pose problème car elle donne prise à un nouveau contentieux non prévu par les textes, qui est celui de la perte du caractère prioritaire de la demande.
La question reste posée de savoir tout d'abord s'il appartient bien aux services de la préfecture de juger de la perte du caractère prioritaire de la demande à la place de la Commission, et quelle pourrait être la position du juge administratif en l'absence de dispositions textuelles concernant cette hypothèse.

X Le recours contentieux

1) Modalités de la saisine

A) Assistance du demandeur par un organisme

Pour les recours en excès de pouvoir, sur cinq recours, outre la représentation d'une personne incapable majeure par une association (association tutélaire des majeurs protégés de la Haute-Garonne, req. n°0900813), un seul requérant a été assisté par un avocat (req. 0805140). Aucune association d'aide au logement n'a été formellement présente.

Pour les recours spécifiques « DALO », au titre de l'article L. 441-2-3-1 CCH, sur neuf recours, quatre ont bénéficié de l'aide d'un avocat (req. n°0904101, n°0904219, n°0900216, n°0900031). Un seul s'est fait assister d'une association (Association Toulouse Conseil, req. n°0904263).

B) Organisation particulière du greffe pour ces recours

Aucune organisation particulière du greffe n'a été mise en place en raison du faible nombre de recours intentés.

2) Recours pour excès de pouvoir

Recevabilité

2.1. Contre une décision positive

Cette hypothèse ne s'est pas présentée.

2.2. Contre une décision négative

L'ensemble des recours en excès de pouvoir a été formé à l'encontre de décisions négatives de la Commission. L'ensemble des requêtes a été rejeté. En l'absence de critères DALO pour juger de la légalité de la décision de la Commission, le Tribunal administratif n'examine même pas l'éventuelle bonne foi des demandeurs (n° 0805357, 18 juin 2009, M. et Mme M.).
En apparence, le juge semble opérer un contrôle normal de la légalité des décisions en s'attachant précisément à l'examen des motifs ayant fondés la qualification retenue par la Commission au regard des éléments portés à sa connaissance par le requérant. Il ne s'en tient pas seulement à l'erreur manifeste.
Bien qu'il semble dissocier le caractère prioritaire et urgent des requêtes, le juge administratif n'en a pour le moment tiré aucune conclusion (il relève simplement que la décision de la Commission a considéré que la demande ne revêtait « ni un caractère prioritaire, ni un caractère urgent »).
Le juge apprécie les faits à la date de la décision rendue par la Commission, ce qu'il affirme d'ailleurs expressément (n° 0901964 , 19 novembre 2009, M. et Mme Kamel R.).
Aucun jugement n'ayant annulé une décision négative, aucune conséquence d'un tel jugement ne peut être tirée pour le moment.

- *Appréciation de l'insalubrité*

Pour juger de l'insalubrité, le Tribunal administratif semble suivre la position de la Commission réclamant la présence d'éléments objectifs attestant clairement l'insalubrité du logement pour se prononcer. Ainsi, la simple présence d'un certificat médical attestant de l'asthme ou du handicap d'un requérant ne peut aboutir à lui seul à la conclusion d'insalubrité ou d'inadaptation du logement (n° 0805357, 18 juin 2009, M. et Mme M.).

Req n° 0903141, 24 août 2009, M. Djamel N. : Recours pour excés de pouvoir contre la décision de la Commission ayant refusé le caractère prioritaire de la demande au motif que l'insalubrité n'était pas avérée. Le requérant soutient vivre dans un logement petit, humide et insalubre. Il se plaint d'un état de santé fragile et fait valoir son statut de personne handicapée.
Rejet de la requête au motif que les pièces du dossiers ne permettent pas de juger du caractère insalubre ou dangereux du logement.

Req. n° 0805357, 18 juin 2009, M. et Mme M. : Recours pour excés de pouvoir contre la décision de la Commission ayant refusé le caractère prioritaire de la demande au motif que l'insalubrité n'était pas avérée et que le handicap ne pouvait justifier à lui seul la reconnaissance du caractère

prioritaire. De plus, la Commission relève que les requérants ont déjà refusé trois propositions de relogement.
Le Tribunal administratif rejette l'argument tiré de l'insalubrité au motif qu'aucun document ne permet de l'attester. Un simple certificat médical attestant de l'asthme dont souffre le fils n'est pas suffisant pour établir l'insalubrité.
Il écarte également le critère tiré de l'inadaptation du logement au handicap en l'absence d'élément objectif permettant de se prononcer. La simple attestation du handicap par certificat médical n'est pas suffisante.
Rejet de la requête sans même examiner les motifs de refus des propositions de relogement.

- *Appréciation du caractère imminent de l'expulsion*

Ici aussi le Tribunal administratif semble conforter la position de la Commission en précisant la nécessité d'un jugement prononçant l'expulsion pour juger du caractère imminent de l'expulsion. Toutefois, même en présence d'un tel jugement, le Tribunal administratif refuse de censurer un refus de reconnaissance du caractère prioritaire toutes les fois où le requérant dispose matériellement du temps nécessaire pour trouver une solution de relogement. Il en va ainsi quand le requérant peut se prévaloir de la trêve hivernale pendant encore trois mois (n° 0900813, 19 novembre 2009, Mme Claudette P.), ou lorsque le préfet n'a pas accordé le concours de la force publique (n° 0805140, 4 juin 2009, M. Roland L.).

Req. n° 0901964 , 19 novembre 2009, M. et Mme Kamel R. : Recours pour excès de pouvoir contre la décision de la Commission ayant refusé le caractère prioritaire de la demande au motif qu'aucune procédure imminente d'expulsion n'avait été engagée. Les requérants arguent d'une menace d'expulsion du fait de la notification d'un congé avec offre de vente. Ils mettent en avant leur situation familiale : couple avec 4 enfants et père de famille reconnu travailleur handicapé, employé en intérim.
Le préfet fait valoir qu'aucune procédure d'expulsion n'a été engagée à l'encontre de la famille.
Le Tribunal administratif relève qu'à la date de la demande la famille n'était pas dépourvue de logement en raison de l'absence de manifestation d'un acheteur potentiel. Il considère ensuite qu'aucune procédure d'expulsion locative n'a été engagée : la famille n'est donc pas menacée d'expulsion. (remarque : le Tribunal administratif considère que n'est pas menacé d'expulsion une famille n'ayant pas fait l'objet d'une procédure d'expulsion. Il ne parle pas de « jugement » d'expulsion).
Rejet de la requête.

Req. n° 0900813, 19 novembre 2009, Mme Claudette P. : Recours pour excés de pouvoir contre la décision de la Commission ayant refusé le caractère prioritaire de la demande au motif qu'aucune procédure imminente d'expulsion n'avait été engagée. Requérante incapable, représentée par une association. Son bail a été résilié par le TI de Toulouse le 11 décembre 2007 qui a en outre ordonné l'expulsion de l'intéressée. Un commandement de quitter les lieux signifié

le 10 octobre 2008 n'a pas eu d'effets. Le préfet n'a pas accordé le concours de la force publique. De plus, le Tribunal administratif relève qu'à la date de la décision attaquée, la requérante était en période de trêve hivernale, rendant impossible les exécutions ce qui lui laissait une période de plus de trois mois pour trouver une possibilité de relogement.
Rejet de la requête.

Req. n° 0805140, 4 juin 2009, M. Roland L. : Recours pour excés de pouvoir contre la décision de la Commission ayant refusé le caractère prioritaire de la demande au motif qu'aucun mesure d'expulsion imminente n'avait été engagée. Le requérant invoque une insuffisance de motivation ainsi qu'une erreur dans l'appréciation de sa situation.
Pour le TA, la mention des textes applicables ainsi que l'indication qu'aucune mesure d'expulsion imminente n'a été prise à l'encontre du requérant permet de regardée comme remplie l'obligation de motivation.
Le juge des référés du Tribunal d'instance de Toulouse a prononcé l'expulsion, décision confirmée en appel. Mais le Tribunal administratif relève que la décision n'a jamais été exécutée et que le préfet n'a pas accordée le concours de la force publique ; il conclut au rejet de la requête.

3) Recours spécifiques DALO en cas de non mise en œuvre de la décision positive dans le délai

A) Motifs des recours

Sur les neuf recours spécifiques DALO, un seul avait trait à une demande d'hébergement (Req. n° 0904219, 29 octobre 2009, M. Sebastien A.). Dans les huit autres hypothèses il s'agissait d'un recours pour absence de proposition adaptée de logement dans les 6 mois.

Parmi ces huit recours :

- Deux ont été intentés alors même que la Commission n'avait pas reconnu la demande comme prioritaire. Dans la première affaire, le recours a été logiquement rejeté (n°0901295, 26 mars 2009, M. Eric P.). Dans la seconde, le Tribunal administratif a requalifié la demande en considérant que celle-ci devait être regardée comme dirigée contre la décision de la Commission, alors même que le délai de recours contentieux semblait épuisé (le recours a été introduit devant la juridiction administrative 5 mois après la décision de la Commission). Le Tribunal administratif a alors jugé de la légalité de la décision de la Commission à la date où celle-ci a été effectivement rendue. Il a constaté que la requérante ayant déjà refusé au moins deux propositions de logement dont il n'apparaissait pas qu'elles fussent inadaptées, la demande devait être rejetée (n° 0805266, 1er octobre 2009, Mlle Christine B.).

- Trois ne faisaient état d'absolument aucune offre de logement : n° 0904101, 22 octobre 2009, Mme Aicha S.; n°0904059, 22 octobre 2009, Mme Latifa E.; n° 0904263, 29 octobre 2009, Mme Amina B.

- Trois faisaient état de propositions inadaptées, que le juge administratif a du apprécier : n° 0904227, 29 octobre 2009, M. Maïda B. ; n° 0900216, 29 mars 2009, M. Jacques B. ; n°0900031, 5 mars 2009, Frisa M.

En outre, l'une de ces requêtes a été jugée en référé : n°0900031, 5 mars 2009, Frisa M.

B) Formation de jugement

Aucun renvoi n'a été opéré à une formation collégiale. Pour l'ensemble des requêtes concernant le contentieux spécifique DALO, le Président du Tribunal administratif a désigné le 1er décembre 2008 M. Raymond, président de la Section de l'urbanisme, pour statuer seul sur les requêtes.

C) Examen du recours

- Dans trois affaires, le juge a dû apprécier le caractère adapté des propositions faites au requérant.

Lorsque le juge apprécie l'adaptation de la proposition, il semble examiner la régularité de l'offre d'avantage au regard des motifs retenus par la Commission pour reconnaître la demande prioritaire que sur les préconisations faites sur le type de logement à attribuer.
La situation du demandeur est appréciée par le juge à la date de l'instance. Ainsi, il a jugé que le refus d'une proposition de logement *hors délai*, si elle ne faisait pas obstacle à la reconnaissance d'une carence de l'Etat, pouvait entraîner la perte du caractère prioritaire de la demande (n° 0900216, 29 mars 2009, M. Jacques B.).
Le caractère adapté ou non du logement est apprécié en considération des capacités financières du requérant (n° 0904227, 29 octobre 2009, M. Maïda B. : a été admis le refus d'un T5 au motif que le loyer était trop élevé), et de la surface du logement proposé. En revanche, le juge ne fait aucunement mention de la situation géographique des logements proposés.

- Dans trois affaires, le juge a eu à connaître d'affaires dans lesquelles aucune proposition de logement n'avait été faite.

Dans ces affaires, le juge a rappelé que le manque de logements vacants n'était « pas de nature à exonérer l'État de l'obligation mise à sa charge » par le CCH (n° 0904101, 22 octobre 2009, Mme Aicha S.). La même formule a été retenue pour écarter l'argument selon lequel la requérante n'aurait pas renouvelé son numéro unique HLM depuis la décision de la Commission ou que l'insalubrité aurait disparu alors qu'existait également une menace d'expulsion (n°0904059, 22 octobre 2009, Mme Latifa E.).

- Dans une affaire, le juge a eu à connaître d'un recours prématuré.

Il s'agit de la requête n° 0904263 du 29 octobre 2009, Mme Amina B. Dans cette affaire, le caractère prioritaire de la demande a été reconnu par la Commission au titre du d.a.l. le 6 janvier

2009. Le 11 septembre de la même année, la requérante a formé un recours DALO devant le Tribunal administratif au motif d'une absence de proposition de logement dans les 6 mois. Or, le préfet soutenait que le délai réglementaire du d.a.l. en Haute-Garonne étant de 36 mois, il ne pouvait se voir reprocher l'absence d'offre de logement avant l'expiration d'un délai de 36 mois. La requête de la requérante était donc selon lui prématurée.
Le Tribunal administratif a repris pour son compte l'argumentation du préfet en considérant que ce dernier était fondé à soutenir qu'il disposait bien d'un délai de 36 mois au titre d.a.l. De ce fait, le recours DALO ne devrait commencer à courir que le 1er janvier 2012. Il rejeta donc la requête comme étant sans objet eu égard au délai mentionné.

D) Jugement

a) Rejet de la demande

La demande est rejetée lorsque le recours est devenu sans objet, c'est-à-dire si le requérant est effectivement relogé ou hébergé (n° 0904219, 29 octobre 2009, M. Sebastien A.) à la date de l'instance ou si ce dernier a refusé une proposition adaptée (n° 0904227, 29 octobre 2009, M. Maïda B. ; n°0900031, 5 mars 2009, Frisa M.), même hors délais (n° 0900216, 29 mars 2009, M. Jacques B.).
La demande est également rejetée si le requérant n'a pas été reconnu prioritaire DALO (n°0901295, 26 mars 2009, M. Eric P.) même si apparemment le Tribunal administratif se réserve le droit dans cette hypothèse de requalifier le recours en recours pour excès de pouvoir contre la décision de la Commission (n° 0805266, 1er octobre 2009, Mlle Christine B.).

b) Précision de l'injonction

Seules deux affaires en date du 22 octobre 2009 ont conduit au prononcé d'une injonction. Dans les deux affaires la formulation est la même : « « il est enjoint au préfet de la Haute-Garonne de proposer à la requérante un logement adapté ».
Dans la première espèce, il s'agit d'un logement « adapté au handicap à ses besoins et capacités » (n°0904059, 22 octobre 2009, Mme Latifa E.). Dans la seconde, il s'agit simplement d'un logement « adapté à ses besoins et capacités » (n° 0904101, 22 octobre 2009, Mme Aicha S.).
Dans ces deux espèces le tribunal enjoint en outre le préfet de communiquer au tribunal « la copie des actes justifiant les mesures prises pour le logement » des requérants.

c) Fixation de l'astreinte

Dans les deux affaires ayant donné lieu à injonction, le Tribunal administratif a assorti l'injonction d'une astreinte fixée dans les deux cas à 20 euros par jour de retard.
Dans la première espèce, cette astreinte comme à courir à partir de l'expiration d'un délai de **6 mois** à compter de la notification de la décision (n° 0904101, 22 octobre 2009, Mme Aicha S.).
Dans la seconde espèce, le Tribunal administratif accorde un délai de **3 mois** à compter de la notification du jugement avant de faire courir l'astreinte.

À cet égard, les membres de la Commission de médiation s'inquiètent de l'octroi de délais supplémentaires de la part du juge, délais qui reviennent à vider les dispositions de l'article L. 441-2-3-1 CCH de leur intérêt.

D) Suites données aux jugements

La préfecture a institué un suivi des décisions juridictionnelles. Ce suivi est partagé entre deux services. Le contentieux des décisions de la Commission est géré par M. Fernandez, chef du Bureau DALO, qui s'occupe du secrétariat de la Commission. Le contentieux spécifique DALO est suivi par Mme Girard, chef du bureau « Logement des personnes défavorisées », chargée du suivi des décisions positives de la Commission.
En pratique, un état des lieux sur le contentieux est fait au début de chaque séance de la Commission. Un tableau récapitulatif est régulièrement transmis aux membres de la Commission, tableau comprenant les motifs de recours, la décision du Tribunal administratif et les suites de la décision.
Le contentieux étant faible, la Commission DALO s'en tient simplement informée, sans le prendre spécifiquement en compte dans ses décisions.

XI Impacts de la mise en œuvre de la loi DALO sur les politiques locales de l'habitat

A) Évolution de l'organisation des acteurs locaux pour la mise en œuvre de la loi

Les bailleurs sociaux.

Entretien avec Mme Sabine VENIEL-LE NAVENNEC, Directrice de l'Union sociale pour l'habitat Midi-Pyrénées, Groupement Départemental de la Haute-Garonne.

Les bailleurs sociaux, à travers le groupement départemental des organismes HLM, ont fait savoir qu'ils avaient parfaitement reçu la loi DALO et n'ont eu aucune réticence à sa mise en œuvre. Ils se sont montrés coopératifs, coopération illustrée par le fait que certains logements DALO se font hors du parc contingenté. Malgré tout, ils insistent sur un point qui les interpelle particulièrement : le fait que le parc privé ne soit pas mobilisé dans la mise en œuvre du DALO alors que rien dans la loi ne dit que le logement doit se faire uniquement dans le parc public. Les organismes HLM ont donc à faire face à deux mouvements contradictoires. Tout d'abord le fait qu'aucune contrepartie n'est demandée au parc privé suite aux différentes aides pouvant lui être octroyé par l'État. Ensuite, le fait que le financement de logements sociaux a tendance à diminuer (surtout en situation de crise économique) alors que les exigences de l'État en terme de logement restent identiques.

Après notification par la préfecture des requérants prioritaires DALO, une Commission inter-organismes (CIO) se réunit afin de répartir les demandeurs sur l'ensemble du contingent

préfectoral. Dans certains cas, il peut arriver que le logement se fasse hors contingent. Dans cette hypothèse, la CIO le notifie à la préfecture.

Afin de gérer l'afflux de demandes DALO et pour se prémunir contre d'éventuels contentieux pour absence de proposition adaptée dans les 6 mois, le groupement HLM a travaillé dans deux directions.

Tout d'abord, un travail de définition de la notion de proposition adaptée a été réalisé, définition soumise et approuvée par la Commission de médiation. Il a été mis en place une grille de lecture formée d'un ensemble de critères, afin de permettre l'appréciation concrète de caractère adapté ou non de la proposition. Cette grille de lecture est basée sur l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Il s'agit en pratique de :
- la prise en compte du patrimoine du requérant
- la composition familiale et la surface minimum à attribuer. Cette surface à été calculée en conformité avec l'article R. 111-2 CCH.
- le niveau de ressources et la prise en compte du « reste à vivre » après paiement du loyer et des charges. Pour les bailleurs sociaux, le résultat de l'équation (Loyer + charges – Allocation logement) divisé par le montant des revenus nets doit être inférieur ou égal à 33 %.
- Les conditions de logement actuelles et la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs, afin de ne pas reproduire les difficultés ayant entraînées le recours DALO.
- L'accessibilité aux lieux de travail par les transports en commun.

Le deuxième axe de travail a été la définition d'une procédure formelle interne dans la proposition de logements aux requérants DALO afin de pouvoir gérer les éventuels refus. Les organismes HLM font savoir à cet égard que la gestion de refus de logement n'est pas nouvelle, mais qu'elle prend une dimension particulière dans le cadre du DALO eu égard à l'existence d'un recours contentieux spécifique.
La proposition de logement est formalisée par lettre recommandée avec accusé de réception, mentionnant le type de l'offre. Le requérant reçoit un « bon de visite » devant être signé par lui. Si ce dernier désire refuser le logement, l'organisme prend acte du refus, ainsi que des raisons invoquées, par lettre recommandée avec accusé de réception.
Cette formalisation de la procédure a conduit les organismes à travailler sur une nomenclature des refus. Elle prend la forme suivante :

	Code	Intitulé
1	LIEU	Quartier ou commune ne convient pas
2	SURF	Taille du logement
3	CHER	Trop cher
4	ETAG	Niveau ou étage ne convient pas
5	CONF	Confort insuffisant (pas de placards, balcons,…)
6	EQUI	Équipements insuffisants (garage, ascenseur, …)
7	LOGE	Logé ailleurs, désistement.

8	**AUTR**	Autres à préciser ?
9	**INJO**	Injoignable, pas de réponse à proposition dans le délai imparti

Cette grille de lecture permet aux organismes HLM d'avoir un meilleur aperçu des motifs conduisant à un refus et permet un meilleur accompagnement des demandeurs. Dans les premiers mois de la mise en œuvre du DALO, les organismes HLM s'étaient astreints à faire au moins deux propositions jugées adaptées au requérant (dans l'hypothèse d'un premier refus). Depuis la mise en œuvre d'une grille de lecture précise et d'une procédure formalisée de proposition, les organismes HLM ne se contentent plus que d'une seule proposition. Ils considèrent qu'un refus traduit l'absence d'urgence et de caractère prioritaire de la demande.

L'EPCI

Entretien avec M. Stéphane CARASSOU, Adjoint au maire de Toulouse, Président de la Commission Habitat et cohésion sociale, Membre des Commissions Urbanisme et projets urbains, Aménagement et politique foncière, Déplacements et transports, Président d'Habitat Toulouse.

Synthèse : le Dalo ne devrait pas exister… son impact sur les politiques publiques du logement et sur les choix des bailleurs sociaux est faible, voire très faible car le but premier demeure une approche globale de peuplement consistant à favoriser la mixité sociale, la réinsertion par la proximité de l'emploi et des transports.

Le droit au logement est un sujet déterminant intégré globalement dans l'accès au logement adapté. Il a par ailleurs un impact sur les prix des logements.
La loi DALO est récente et a été adoptée sans concertation réelle. Elle est appliquée par accords avec la préfecture. Le souhait des collectivités locales est de trouver un partenariat entre elles et avec l'Etat pour mêler logement et diversité, mixité sociale. Trouver un logement à tout prix pour les personnes bénéficiaires du DALO aurait pour conséquence de les rassembler au même endroit dans les logements disponibles, donc le plus souvent nouveaux, c'est à dire de créer des ghettos sociaux. Il faut une politique globale : pas seulement une gestion de l'urgence.
Le fond du problème reste le manque de logements accessibles. Il faut poursuivre la politique nationale en faveur du logement accessible telle que les états généraux du logement en ont fait une priorité. Le problème demeure l'égalité.

La mise en œuvre de la loi DALO dépend de situations locales : la situation à Toulouse est trés critique, bien plus qu'ailleurs dans la région.

Le débat porte sur le logement adapté et les transports ainsi que sur les critères du refus de logement : emploi, adaptation du logement … Il n'y a pas de consensus : l'Etat assume par la Commission DALO l'accès pour les plus démunis mais manque d'une volonté globale d'association des bailleurs. Recherche d'accord : la Dalo est trop peu réaliste, il ne suffit pas de le dire pour qu'il y ait un logement.

Volonté des élus toulousains : une Politique de peuplement, « l'aide à la pierre » : les Collectivités territoriales doivent être des partenaires. Il faut une politique très offensive.
Le Grand Toulouse souhaite porter à 30% le taux de PLA-I (prêt locatif aidé d'intégration ; logement très social) dans le financement des projets : cela prend acte de la situation difficile. (Le diagnostic PLH reste mauvais : 82% des demandeurs ont des revenus à 60% inférieurs au plafond de PLA- I).
La Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) dans son rapport pour 2009 expose à propos de l'attribution des logements et des politiques d'attribution que les bailleurs remplissent une mission sociale. Le retard du logement social a entraîné une sélection en faveur des revenus les plus bas ce qui diminue le nombre des bénéficiaires potentiels du DALO déjà logés selon ces critères.
La loi DALO (au-delà du droit DALO), par l'abaissement des plafonds, a exclu ceux qui avaient les moyens de se loger dans le privé. L'équilibre des milieux sociaux dans un parc est une priorité plus que l'accès au logement. Il faut une pluralité de l'offre dans le parc social et au-delà. Revenus, âge, composition des foyers ont une incidence réelle. Les famille monoparentales par ex. représentent 19% de la demande et pas plus de 7% des attributions.. Beaucoup de gens qui auraient droit aux logements sociaux ne demandent pas.

Le DALO a pu impacter les pratiques locales mais concomitamment au changement de majorité politique à Toulouse dont la volonté politique est déjà engagée.

On peur souligner le développement regrettable du « logement de fait » c'est à dire des copropriétés dégradées qu'il faut aider. Cela n'entraîne pas forcément une réticence de placer les bénéficiaires DALO car il n'y a pas parmi eux que des pauvres, cela peut être des gens dont le délai de relogement est anormalement long.

Habitat Toulouse reçoit 8000 demandes et 1500 rotations : il ne tient pas compte absolument de la classification DALO. Il faut laisser aux organismes la responsabilité de loger. Le DALO ce n'est pas que des situations économiques d'urgence. L'organisme (de logement social) rempli sa mission mais cela représente 25 000 demandes sur le Grand Toulouse….

Le relogement dans le cadre du Grand Toulouse implique de faire travailler ensemble les acteurs pour garantir les équilibres sociaux sur le territoire. Le DALO n'a pas entrainé en soi d'évolution des plans d'urbanisme dont ce n'est pas l'objet. Le gouvernement a supprimé l'article 55 de la loi SRU qui prenait en compte la dimension sociale dans l'urbanisme.

On organise la concertation des 25 communes pour connaître les perspectives d'évolution de l'habitat et ses liaisons avec l'économie, l'emploi, le transport : parcours SCOT, PLH, PLU. L'objectif reste de réguler le prix du marché par la priorité donnée à la mixité sociale. Tout repose sur la Communauté urbaine, il n'y a pas de contractualisation mai un engagement intercommunal sur le financement du foncier urbain en vue de l'habitat social (le 18 juin prochain commencera une nouvelle tranche).

Au niveau de l'hébergement l'offre appelle la demande, moins au niveau du logement. Pour l'équilibre du territoire régional, le recentrage des aides de l'Etat sur le Grand Toulouse n'est pas la bonne solution. Il faut des logements sociaux dans les autres villes que Toulouse pour éviter la demande ici. 70 % des personnes arrivées à Toulouse ont moins de 30 ans. Signe que les communes avoisinantes chassent les jeunes faute de politique du logement accessible
L'Etat ne recule pas (action fiscale, l'Etat finance l'APL et solvabilise) mais les crédits de subventionnement des organismes ont diminué (- 20% pour Habitat Toulouse). L'effort fiscal pour le social est moins élevé que pour le privé. Le DALO est donc un mal nécessaire, mais le but recherché est de répondre à la crise du logement. Il convient de voir les propositions des états généraux du logement : Effort à faire porter sur le foncier ; éviter la spéculation pour ne pas se priver d'avoir à proposer sur tous les segments. De ce point de vue, la loi Scellier est nocive car elle met l'accent sur la capacité fiscale des preneurs et ne produit pas du logement adapté. Elle attise la spéculation.

A la Commission DALO, les élus municipaux de Toulouse ne se déplacent pas toujours car l'élu de Colomiers les représente (Guy Laurent et VP de la commission à la CU et président de l'Union départementale des CCAS et de l'Union sociale de l'habitat).

Conclusion de l'entretien, il faut penser en termes de politiques publiques, il n'y a pas que du financement : il faut de la confiance, de l'information cohérente, une convergence des réservataires (communes, CU).

Pistes de conclusions du rapport

La mise en œuvre pratique de la loi DALO au premier janvier 2008 a amené les différents acteurs concernés à s'interroger sur la mise en place de structures, de procédures et de dispositions objectives permettant de concrétiser les dispositions législatives.
C'est ainsi qu'a été institué un secrétariat affecté à temps plein à la réception et à l'instruction des dossiers, ainsi qu'à la notification des décisions de la commission et au suivi des recours contentieux à l'encontre de ces décisions.
La préfecture a également dû mettre en œuvre un outil de suivi du contingent préfectoral, permettant d'informer à la fois la Commission sur l'état des relogements et les bailleurs sociaux des requérants jugés prioritaires. Ces derniers ont en outre dû réfléchir à la formalisation de l'offre de logement et à la définition d'une « offre adaptée » afin de gérer les éventuels refus.

Le DALO vient en superposition de dispositifs déjà existants, notamment le PDALPD. Étant compris d'avantage comme une voie de recours (amiable puis contentieuse) que comme un dispositif d'accès au logement, la Commission de médiation été conduit à effectuer un travail de conciliation. En effet, dans l'appréciation des dossiers, s'est fait jour la nécessité de concilier la prise en compte des démarches précédemment effectuées (dans le cadre de l'examen de la bonne foi du demandeur) avec l'absence de nécessité légale d'avoir déposé une demande de logement. C'est pourquoi, lors de l'examen du caractère prioritaire de la demande d'un requérant inconnu des services du PDALPD, la commission informe systématiquement les services concernés de la

situation et invite le requérant, même reconnu prioritaire, à déposer un dossier si ses plafonds de ressources le lui permettent. De la même manière, cette dernière conseille au requérant de déposer une demande de logement locatif social si tel n'est pas déjà le cas.
En pratique, la loi DALO n'a fait apparaître que très peu de nouveaux demandeurs inconnus des dispositifs existants (environs 4% du total des recours DALO). Toutefois, elle a permis un renforcement de l'efficacité du PDALPD, ce dernier ayant accordé près de 200 logements supplémentaires par an depuis la mise en œuvre de la loi.
À cet égard, la loi DALO apparaît comme un moyen supplémentaire pour les personnes concernées de se voir reconnaître le caractère prioritaire de leur demande et donc d'accéder plus rapidement à un logement. Cette situation pose le problème de l'incompréhension des familles en attente de logement social depuis plusieurs mois voyant certaines personnes en situation similaire se voir attribuer un logement en priorité.

S'inscrivant au sein de dispositifs existants, la loi DALO oblige à une concertation entre les différents acteurs du logement. Touchant des populations particulièrement défavorisées, la mise en œuvre de cette loi oblige à un accompagnement des demandeurs, notamment par le biais d'associations. Alors que cinq associations ont été agréées par le préfet, ces dernières n'ont été que très peu présentes auprès des demandeurs. Le relais entre les services de la préfecture et les requérants est d'avantage le fait de collectifs, comme le DAL. En revanche, il manque d'un accompagnement à la visite du logement et à l'entrée dans les lieux, ce qui conduit à de nombreux refus de logements de la part des demandeurs et donc souvent, à la perte du caractère prioritaire de la demande.

La loi DALO a contraint les différents services concernés à objectiver au maximum leurs décisions, dans l'éventualité d'un potentiel recours contentieux. C'est ainsi que la commission a dégagé une véritable doctrine permettant de juger objectivement des situations qui lui sont soumises. Cette doctrine repose sur une ligne de conduite générale qui est de s'appuyer au maximum sur les dispositifs existants (le DALO étant considéré comme un recours subsidiaire), et sur la mise en place d'éléments particuliers propres à chaque situation.
La commission se dit confortée dans sa position par le faible nombre de recours contentieux aboutissant à l'annulation de l'une de ses décisions (pour l'année 2009, aucune décision n'a été annulée par le tribunal administratif).

Le tribunal administratif n'a été saisi que de peu de recours, que ce soit à l'encontre de décisions de la commission ou de recours spécifiques DALO. Pour l'année 2009, seules deux condamnations de l'État (sur neuf recours déposés) sont à recenser pour absence d'offre de logement dans les 6 mois.
Reste posée la question des causes de la faiblesse du nombre de recours devant le tribunal administratif. Pour le président de la commission, il traduit le bon fonctionnement de l'instance. Pour d'autres membres, il traduit au contraire la faiblesse de l'accompagnement des demandeurs dans leurs démarches.

Malgré ce faible nombre de recours, les collectifs de droit au logement n'hésitent pas à faire valoir ces condamnations, notamment devant les médias, pour dénoncer l'inertie des pouvoirs publics en matière de logement.

En 2009, 2265 dossiers sont passés devant la commission de médiation. 787 ont été reconnus prioritaires et 481 ont été effectivement relogés. Le nombre de relogés au titre du DALO représente 4% de l'ensemble des attributions de logements sociaux en Haute-Garonne.
Malgré le faible nombre de logements sociaux en Haute-Garonne (environ 50‰), un taux de rotation tournant aux alentours des 8% et un taux de vacance de l'ordre de 1,4% (0,4% sur Toulouse), le manque de petits (T1) et de grands (T5+) logements, seuls 23 requérants n'ont reçu aucune proposition de relogement pour l'année 2009 (soit environ 3% des demandeurs reconnus prioritaires).